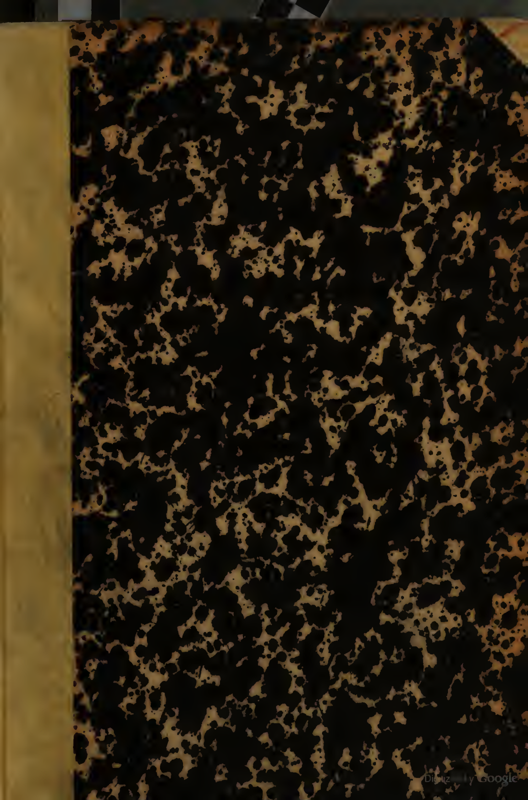



201
14 K
12



CONCOURS UNIVERSITAIRE 1865-1866

QUESTION DE DROIT MODERNE.

MÉMOIRE COURONNÉ

DE LA

RESPONSABILITÉ DES MINISTRES

EN

DROIT PUBLIC BELGE

OSWALD DE KERCHOVE DE DENTERGHEM

[illegible]



GAND

H. HOSTE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

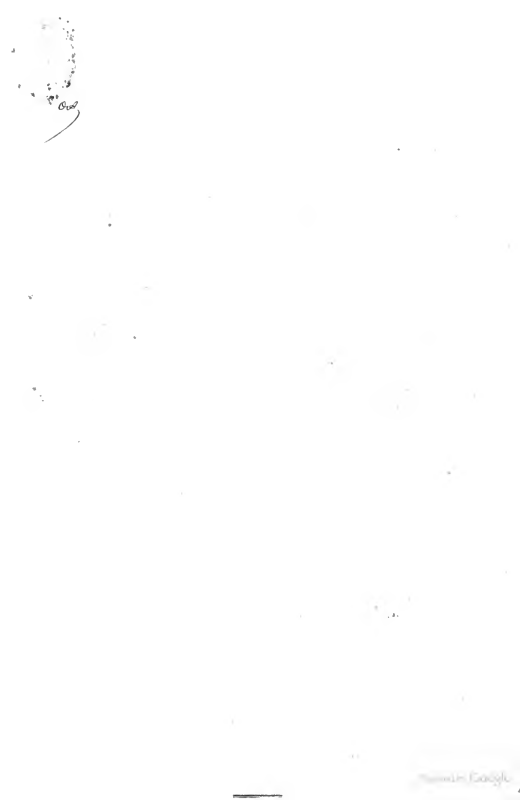
Rue des Champs, 45

PARIS

AUG. DURAND, LIBRAIRE-ÉDITEUR

Rue des Grès, 7

1867



DE LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES.

. . . . Unde
Ingenium par materiæ? . . .

Juvenalis Sat. 1, 150 sq.

Gand, Imp. C. Annoot-Braeckman.

CONCOURS UNIVERSITAIRE 1865-1866.

QUESTION DE DROIT MODERNE.

MÉMOIRE COURONNÉ.

DE LA RESPONSABILITÉ DES MINISTRES DANS LE DROIT PUBLIC BELGE

PAR

OSWALD DE KERCHOVE DE DENTERGHEM

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE GAND.

GAND
H. HOSTE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
Rue des Champs, 45.

PARIS
AUG. DURAND, LIBRAIRE-ÉDITEUR
Rue des Grès, 7.

1867

PRÉFACE.

Par décision ministérielle en date du 15 juillet 1865, la question de droit moderne suivante : *Quels sont les principes de notre droit public sur la responsabilité des ministres?* était mise au concours général des Universités de Belgique. C'est à cette question que j'ai taché de répondre dans un mémoire présenté sous la devise :

. . . . Unde
Ingenium par materiæ ?(1) . . .

et couronné par le jury du concours. Quand je considérai pour la première fois l'état actuel de cette question, je me sentis sous l'empire d'une crainte légitime, qui m'accable encore aujourd'hui, celle de ne pouvoir résumer, d'une manière assez sûre et assez impartiale, les nombreux ouvrages et les longues discussions dont cette matière a été l'objet dans les différents pays constitutionnels de l'Europe. Mais quelles que soient les difficultés inhérentes à cette étude, j'ai osé l'aborder, entraîné et soutenu à la fois par son caractère éminemment national et

(1) JUVÉNAL, *Satire* I, v. 150 et suiv.

politique, et croyant du reste que ce serait déjà pour moi un honneur que d'avoir essayé d'y répondre.

De 1820 à 1830, il se produisit en France un mouvement intellectuel remarquable, qui fut, comme toujours, le prélude du réveil de l'esprit politique. Les querelles des classiques et des romantiques descendirent de la scène au parterre, et leurs derniers échos se perdirent dans les chants de triomphe de la révolution de juillet. A côté des luttes littéraires, il s'en présentait d'autres tout aussi vives, mais plus élevées. La tribune française, brutalement bâillonnée par le despotisme de l'empire, sournoisement étouffée par Louis XVIII, se réveille tout à coup et fait tressaillir la France entière aux accents inconnus de la liberté. C'était l'heure où la nation se tenait suspendue aux lèvres de ces orateurs éloquents qui faisaient pénétrer d'une façon irrésistible dans l'esprit des populations les germes précieux de la liberté constitutionnelle; c'était l'heure où se révélaient et l'éloquence virile de grands orateurs et le caractère élevé de grands citoyens. Manuel, de Serre, de Villèle, le général Foy, Camille Jordan, Martignac, Casimir Périer, Royer-Collard, savaient, par la puissance de leurs discours et de leurs exemples, faire tressaillir d'enthousiasme tout un peuple. A côté de ces grands orateurs, il est un autre homme qui s'impose moins à notre attention et à notre admiration par ses discours que par ses articles, ses brochures, ses pamphlets, ses livres. Je veux parler du grand athlète de la presse, de Benjamin Constant. « Il y a, dit M. de Sacy[1], quelque chose qu'on est toujours sûr de trouver dans les ouvrages de Benjamin Constant : de l'esprit, de la finesse,

(1) *Variétés littéraires*. Paris, Didier, 1861. 2 vol.

une manière de dire piquante jusque dans son incorrection. Mais ce que l'on ne saurait trop y priser, à mon sens, c'est un talent d'observation rare, une justesse de raison parfaite, un soin presque minutieux à se tenir en garde contre l'entraînement de ses propres idées et à ne jamais dépasser la vérité. » C'est surtout quand il s'agit de la brochure : *de la Responsabilité des Ministres* que cet éloge est vrai. Cet opuscule, reproduit plus tard dans les *Principes de droit politique constitutionnel*, présente sous une forme vive et saisissante, les principes fondamentaux et les conséquences logiques et nécessaires de cette partie du droit constitutionnel. Un autre écrivain, C.-J. Hello, fut le théoricien de cette école dont Benjamin Constant était l'infatigable polémiste. Son ouvrage : *Du régime constitutionnel*, est empreint de cette largeur et de cette droiture de vues, de cet amour infini de liberté qui fut comme le caractère propre de ce groupe de publicistes intelligents et actifs qui hâtèrent la confection et le développement de la charte de juillet 1830. Longtemps avant que les saines notions constitutionnelles ne se fussent développées en France, en 1818, M. Marchaix de Migneaux, dans son traité : *de la Responsabilité des Ministres*, considéra la responsabilité ministérielle, comme une source d'anarchie et de désordre. A la même époque, J.-J. Pagès s'inspirant de principes tout opposés écrivit une brochure dont le titre résume la tendance : *de la Responsabilité Ministérielle et de la nécessité d'organiser le mode d'accusation et de jugement des ministres*. La cause gagnait de jour en jour de nouveaux adhérents, et bientôt, le chancelier de Serre présenta à la chambre des députés, un projet de loi composé de 29 articles et relatif au jugement des ministres. Ce projet fit naître de nombreuses brochures, parmi lesquelles

nous citerons celles de J. Rey, *de la Responsabilité des gens du pouvoir d'après nos lois actuelles*(1); de Ch. Loyson, *de la Responsabilité des Ministres*(2); de Stael, *de la Responsabilité des Ministres et du projet de loi sur le mode de procéder en cas d'accusation d'un Ministre*(3). M. Cottu, en 1827, fit, à l'occasion de la plainte déposée contre le ministre de Villèle, une brochure intitulée : *Considérations sur la mise en accusation des Ministres*(4). La révolution de juillet éclata peu après, et vint nous fournir une nouvelle source d'écrits importants sur la matière, aussi est-ce surtout dans les journaux de cette époque qu'on doit chercher les bases du développement de l'esprit public. En dehors de ces documents, nous considérons comme les sources les plus importantes à consulter les plaidoiries remarquables dans les procès contre les ministres de Charles X, prononcées par MM. de Martignac, Sauzet, Peyronnet et les commissaires de la chambre des députés, MM. Bérenger et Persil. Un ouvrage qu'il ne faut pas examiner moins attentivement, c'est celui de M. Cauchy, greffier à la Cour des Pairs. Il donne des renseignements exacts et importants quant à l'organisation de la procédure à l'époque où cet ouvrage fut écrit, c'est à dire quelques mois après la condamnation des ministres de Charles X. Depuis lors, bien des projets de loi sur la même question furent présentés aux chambres françaises. Les discussions parlementaires de la chambre des députés en 1834, en 1836 et en 1837; celles de la chambre des Pairs en 1836 et celles de l'assemblée

(1) Paris, Lhuillier, 1818.
(2) Id., Pélissier, 1819.
(3) Id., 1819.
(4) Id., Dupont, 1827.

législative en 1850, nous offrent des discours qui ne sont d'ordinaire que la répétition des brochures et des livres que nous avons déjà cités. La Constitution Française de 1851 repoussa la responsabilité des ministres, et le discours d'ouverture des chambres législatives en 1866 nous montre que le chef de l'État n'est pas sur le point d'abandonner la théorie qu'il préconisait à son avènement. Les publicistes français n'ont pas abandonné pourtant l'étude de cette question. Sous le gouvernement de juillet, Legraverend et Macarel; sous la république de 1848, Albin Lenrat, et plus récemment encore Berriat de Saint Prix, Laferrière et Batbie ont traité incidemment des principes qui la régissent. Sans être à la hauteur des précédents, ces ouvrages nous présentent néanmoins des documents pleins d'intérêt, en ce qu'ils nous permettent d'étudier et de suivre la marche des idées en France quant à la responsabilité ministérielle.

Si nous considérons les ouvrages qu'a produits l'Allemagne, ce pays d'érudition vigoureuse et patiente, nous sommes étonnés de trouver sur le régime constitutionnel des œuvres dont la valeur égale et dépasse peut-être celles de Benjamin Constant. Chose étonnante et merveilleuse, dans ces contrées où les aspirations constitutionnelles des peuples ont tant de peine à passer de la théorie dans la pratique, nous rencontrons un homme qui, doué d'une science étonnante, d'une raison droite et élevée, parvient à écrire des traités de droit public, un entr'autres sur la responsabilité des ministres, jouissant non-seulement en Allemagne, mais dans l'Europe entière d'une réputation incontestée. Sans contredit, l'ouvrage de Robert von Mohl est le meilleur des guides en cette

matière. Il a su se dépouiller des défauts particuliers aux écrivains de son pays; son style, parfois traînant, n'est jamais ni diffus ni prolixe; sa pensée est toujours nette et claire. Il ne se complait pas comme la plupart de ses compatriotes à ces abstractions nuageuses qui, de leurs ouvrages juridiques font, pour ainsi dire, des traités de métaphysique du droit. On pourrait uniquement lui reprocher de conseiller parfois l'emploi de mesures d'une exécution trop délicate et trop difficile, bonnes peut-être en théorie, mais à coup sûr mauvaises en pratique. En résumé, l'ouvrage de Robert von Mohl mérite dans la bibliographie du droit politique, la place que ses compatriotes, Zachariæ et de Savigny, occupent dans le droit civil et dans le droit romain. Il se compose de trois parties : d'une introduction, de la partie dogmatique et de la partie historique de la question. Dans l'introduction, l'auteur examine le fondement de la question et défend sa théorie; dans le premier livre, divisé en six chapitres, il passe en revue la position de l'inculpé (ch. I); celle de l'accusateur (ch. III); le corps du délit (ch. II); le juge (ch. IV); la poursuite (ch. V) et le jugement (ch. VI). Dans le second livre, il scrute les diverses législations; étudiant d'abord la Constitution Anglaise, il examine successivement celles de la France, de l'Allemagne et de la Norwège. Cette dernière partie a vieilli; il faut en effet ne pas oublier qu'elle date de 1836. Sous ce rapport, mais sous ce rapport seul, le livre de Robert von Mohl est incomplet.

Trois autres auteurs allemands, Stahl, Aretin et Rotteck, sont loin de présenter le même mérite. A la vérité, ils ne se sont pas occupés spécialement de la question de la respon-

sabilité ministérielle ; ce n'est qu'accidentellement qu'ils en parlent. Mais leurs ouvrages, empreints d'une grande lucidité, présentent çà et là des principes auxquels nous ne pouvons nous rallier complétement. Il en est de même de l'ouvrage du Dr Bluntschli. Ces trois livres manquent de cette érudition sagace et lumineuse, que Robert von Mohl possède à un si haut degré, et que développe seule l'étude constante et sérieuse de la mise en pratique de ces grands principes, telle qu'elle se reflète, surtout dans la législation de l'Angleterre, cette mère puissante et vigoureuse du droit constitutionnel européen.

Nous ne connaissons cependant aucun écrivain anglais qui, résumant les propositions éparses dans les vieilles chartes et dans les usages du Parlement, nous présente un tableau juste et complet de la responsabilité des ministres ; les grands procès politiques qui se sont succédé jusqu'à nos jours(1), nous prouvent pourtant quelle est la vitalité des institutions constitutionnelles de l'Angleterre et quel profond amour on y professe pour le droit et pour la liberté. Depuis 1688, l'Angleterre donne à l'Europe entière le spectacle exemplaire d'une constitution obéie par tous avec loyauté, n'amenant jamais ni commotions, ni guerres civiles, et puisant sa force dans les oscillations salutaires et légales des partis qui constituent la vie politique des sociétés modernes. On comprend dès lors facilement que pour celui qui veut étudier une partie quel-

(1) Ceux de lord Latimer (1376), du comte de Suffolk (1386), du duc de Suffolk (1451), du lord chancelier Bacon (1620), du duc de Buckingham (1626), de lord Strafford (1644), du lord comte de Clarendon (1663), du lord chancelier Dauby (1670), de lord Sommers (1701), du lord vicomte de Bolingbroke (1715), du lord chancelier Maclesfield (1725), de lord Warren Hastings (1766), du lord de l'amirauté Henri Melville (1805).

conque du droit constitutionnel, c'est à l'Angleterre qu'il devra demander des conseils et des exemples. J'ai trouvé dans cette étude, une nombreuse série de faits à examiner attentivement; et pour parvenir à comprendre l'influence qu'ils ont exercée sur la constitution anglaise, j'ai cru devoir consulter les ouvrages historiques autant que les ouvrages théoriques. C'est à ce titre que j'ai cité souvent la remarquable histoire d'Angleterre de lord Macauly. Il serait inutile et superflu de refaire l'éloge de ce grand historien. Un critique français, M. Taine, disait de lui : « Universelle, suivie, cette histoire enveloppe tous les faits dans sa vaste trame sans la diviser ni la rompre. Développée, abondante, elle éclaircit les faits obscurs, et ouvre aux plus ignorants les questions les plus compliquées. Intéressante, variée, elle attire à elle l'attention et la garde[1]. » Nous n'ajouterons rien à ces paroles; elles s'appliquent à sa grande histoire de l'Angleterre comme à ses essais historiques, parmi lesquels on doit surtout remarquer l'article sur lord Warren Hastings. A côté de cet historien, il s'en présente un autre : H. Hallam. Son *Histoire constitutionnelle d'Angleterre depuis l'avènement de Henri VII jusqu'à la mort de George II*, est surtout remarquable, en ce que l'auteur a pris soin en écrivant une histoire particulière, de la rattacher à l'histoire générale, et qu'il s'est appliqué à replacer dans l'ensemble des faits généraux, les faits particuliers dont il étudiait le développement. Grâce à cette marche claire et facile, il a mérité les paroles flatteuses qu'un autre grand historien, M. F. Guizot, lui consacre : « M. Hallam, dit-il, a donné à l'Europe le seul ouvrage

(1) *Essais de critique et d'histoire*, par H. Taine. 1858.

où l'histoire de la Constitution anglaise doive désormais être cherchée et apprise, le seul qui contienne le tableau complet des faits et soit en harmonie avec l'état actuel des idées : ouvrage savant, sensé et généreux, qui livre au lecteur tous les fruits qu'a portés en Angleterre l'étude politique de son histoire, depuis qu'il existe là un gouvernement libre et qu'on en comprend les ressorts[1]. » Les commentaires de Blakstone sont dignes de la même appréciation si l'on considère l'époque à laquelle ce livre fut écrit. Bien que ne s'occupant qu'incidemment de notre matière, il est à la fois un guide précieux, et une source importante pour cette étude. On y trouve toujours une grande sagesse de critique, une justesse et une liberté d'opinions qui méritent tous nos éloges. Lord John Russell, avec sa logique et son esprit sagace, et T. Erskine May, avec son style sec et vigoureux, ont examiné et commenté incidemment la responsabilité des ministres dans leurs ouvrages sur la Constitution de l'Angleterre. Deux allemands, MM. Gneist et Fischel ont, eux aussi, étudié la marche du régime constitutionnel dans ce pays : le premier, membre du Parlement prussien, a examiné l'histoire de l'Angleterre d'une manière approfondie ; mais nous ne pouvons douter que si un fatal accident n'était venu briser à trente deux ans, la carrière du jeune publiciste Fischel, celui-ci n'eût donné une impulsion plus vigoureuse encore à cette étude. Telle que nous la possédons aujourd'hui, l'*Histoire de la Constitution de l'Angleterre*, est l'œuvre d'un esprit indépendant et libéral,

(1) Préface de M. F. Guizot à la traduction de l'*Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, de Hallam, p. xxiii.

dont la critique judicieuse nous révèle autant de sagacité que d'érudition. On peut en dire autant du remarquable ouvrage de lord Brougham : *The British Constitution*[1]. Ce doyen des parlementaires anglais a, sous une forme trop dogmatique peut-être, donné un commentaire clair et facile de cette Constitution dont il est non-seulement un admirateur fervent, mais encore un des plus brillants défenseurs.

En Italie, la question a été également traitée par un professeur de droit public, le marquis Diego Soria de Crispan. Dans son ouvrage : *Philosophie du droit public, suivi d'un traité de droit constitutionnel*, il met en lumière les principes fondamentaux de cette partie de la science. Ce traité est d'une lecture agréable et facile ; il a l'incontestable mérite de rester à distance égale de tous les excès si familiers aux théoriciens. En le lisant, on prend en horreur les violences révolutionnaires sans épouser un seul des préjugés de l'absolutisme. Mais ce livre est trop laconique et trop peu pratique. Un autre document que nous pourrions demander à l'Italie est un projet de loi présenté en 1864 par M. Sinia, député au Parlement. Il avait pour objet la responsabilité des ministres ; mais il n'a pas encore été discuté, et je n'ai pu me le procurer malgré les nombreuses démarches que quelques-uns de mes amis se sont imposées dans ce but.

La Hollande jouit depuis longtemps de ces institutions modérées de la liberté légale, du vrai gouvernement libre. Aussi différents orateurs ont traité la question avec une grande clarté et un remarquable bon sens. Un homme surtout, M. Thorbecke,

---

(1) Londres, 1861.

dans ses annotations sur la constitution, a fait preuve d'un rare talent de publiciste. Occupant dans sa patrie une position éminente, qu'il doit autant à l'élévation de son talent qu'à la noblesse de son caractère, M. J.-B. Thorbecke nous donne toujours dans son ouvrage et dans ses discours prononcés au sein des Chambres hollandaises, une idée claire et nette des principes fondamentaux du droit public néerlandais. Nous voulons parler ici spécialement des discussions qui eurent lieu à l'occasion des projets de loi présentés en 1849, en 1851, en 1853 et 1854[1]. Divers orateurs s'y firent remarquer et leurs discours furent reproduits dans le *Staats-Courant*[2]. Les rédacteurs d'un journal estimé en Hollande : le *Standaart*, avaient déjà antérieurement publié différents articles sur cette question sous le titre : *Proeve over de verantwoordelijkheid der Ministers door de redactie van den Standaart*[3]. La loi de 1855 fit naître plusieurs ouvrages, dont le plus remarquable est celui de H.-G. Lagemans, ancien élève de l'université de Leyde. Appartenant à l'école dont Robert von Mohl peut être regardé comme le chef, cet auteur a subdivisé son traité en deux parties. La première traite de la théorie pure; la seconde, de son application au droit hollandais et des projets de loi présentés avant la loi de 1855. Il est à regretter que cet auteur n'ait pas consulté les lois des autres

---

(1) Ce dernier projet fut présenté par M. Doncker-Curtius, le 22 septembre 1854 et fut promulgué après de longs débats le 22 avril 1855.

(2) Le *Staats-Courant* est le journal officiel de la Hollande.

(3) Depuis cette époque, c'est-à-dire depuis 1831, différentes brochures furent encore consacrées à l'étude de cette question, et notamment les suivantes : *Over de verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van alle Staats-dienaars*, par M. Ph. Bachiene (1838); *De Ministers, de Staten Generaal en de Macht des Konings volgens de grondwet* (1855); *Opmerkingen over het ontwerp van wet regelende de verantwoordelijkheid der Hoofden van de Ministeriele Departementen*, par M. J. U. Coninck-Liefstinck (1854).

pays qui ont trait à la matière; ces aperçus auraient pu projeter une vive lumière sur certains points et rendre plus complet peut-être, un ouvrage qui mérite, à tous égards, une réputation plus grande que celle qu'il ne possède.

En Belgique, trois groupes d'ouvrages se présentent à notre examen. Ce sont d'abord les brochures politiques nées avant et après 1830 : la brochure de M. Adelson Castiau, aussi remarquable par la forme que par le fond; la *lettre à M. Van Maauen sur la responsabilité ministérielle*, attribuée à M. Tielemans, lettre pleine de logique et de fine ironie; l'*essai sur le pouvoir royal* de J. Lebeau, œuvre d'un logicien habile et consommé. Le second groupe se compose d'ouvrages qui parlent incidemment de notre matière : tels que le *répertoire de l'administration et du droit administratif*, publié par MM. Tielemans et de Brouckere; les travaux de MM. Ernest Vandenpeereboom et A. Adnet sur l'histoire de notre régime représentatif, le premier surtout se recommandant par l'impartialité qui préside à cette histoire de nos Chambres depuis la fondation du royaume jusqu'en 1848; la *vie de Joseph Lebeau* par Th. Juste, ouvrage où le talent de l'historien se montre à la hauteur du caractère qu'il retrace; enfin les ouvrages théoriques de MM. Destriveaux, Defooz et Thonissen, ces deux derniers remarquables par la manière simple et précise avec laquelle ils exposent les principes de notre constitution. Dans le troisième groupe, on peut placer les discours et les discussions parlementaires : d'abord les discours prononcés aux États généraux par divers orateurs; en second lieu, les discussions que fit naître l'élaboration de notre pacte fondamental; finalement, les nombreux débats qui se sont présentés sur la question au sein

de nos Chambres législatives depuis 1832 et notamment en 1865.

La question telle qu'elle était posée pour le concours, ne demandait que les principes du droit public belge sur la responsabilité ministérielle. Je n'ai pas cru pouvoir néanmoins me dispenser d'étudier les législations qui régissent les nations étrangères ; car elles sont, pour ainsi dire, les commentaires les unes des autres. De plus, cette étude des lois étrangères a raffermi encore en moi le respect que je portais à l'œuvre du Congrès de 1831. En approfondissant la question de la responsabilité ministérielle, j'ai été également amené à étudier d'une manière approfondie, les autres parties de notre droit constitutionnel, et j'ai été conduit ainsi de jour en jour à admirer davantage la sagesse de notre Constitution. « Toute science, a dit Lacordaire, s'apprend par l'étude des phénomènes qui ressortent de son objet[1] » Cette parole est surtout vraie quand il s'agit du droit constitutionnel. C'est pourquoi j'ai recherché dans l'histoire parlementaire des peuples les effets produits par les principes modernes du droit public. Cette science, si jeune sur le continent, si ancienne en Angleterre, m'a montré un spectacle parfois grandiose, toujours intéressant. En Angleterre, la royauté avilie sous Charles I, se relève à mesure que grandissent l'influence du Parlement et la responsabilité de ses ministres. Sur le continent, il fallait la grande commotion de 1789 pour faire surgir dans le droit public européen les principes sacrés du gouvernement parlementaire. Ce n'est ni sans luttes ni sans défaites qu'ils sont parvenus à se consolider. Mais aussi, depuis le jour où adoptés par l'assemblée consti-

(1) XIII Conf. de Notre-Dame. *Des moyens d'acquérir la foi.*

tuante du peuple belge, sanctionnés par le premier de nos rois, compris par la nation tout entière, ces principes sont entrés dans le texte de la Constitution et dans l'esprit de la population, « la Belgique, comme le disait naguère un auguste orateur(1), a vu s'accomplir des choses qui dans un pays de l'étendue du nôtre ont rarement été réalisées par une seule génération. » Quand nous jetons, en effet, un regard autour de nous, nous sommes étonnés de voir la perfection de nos arts, le progrès des sciences, l'admirable développement de notre commerce et de notre industrie; et si nous en recherchons l'origine, si nous comparons surtout notre situation à celle de peuples voisins, nous restons convaincus que c'est à la sagesse de nos institutions que nous devons tous ces bienfaits. Le Congrès belge, et ce sera son éternel honneur, a inscrit au sein de notre Constitution une pensée unique et merveilleuse qui fait notre gloire et notre force, parce qu'elle résume en elle les souveraines aspirations de l'humanité tout entière, parce qu'elle est tout à la fois l'ordre et la paix, l'avenir et le salut de toute nation civilisée. Au milieu de tant de choses passagères et mobiles, qui naissent aujourd'hui pour mourir demain, elle seule reste immuable, inaccessible aux passions, indépendante du temps et des évènements; elle seule est le plus assuré fondement de notre espérance, le plus glorieux drapeau qui flotte pour nous, car elle s'appelle : LA LIBERTÉ !

Mais ce n'est pas au Congrès de 1831 seul qu'il faut rapporter le bonheur dont nous avons joui pendant trente cinq

(1) Discours d'inauguration du Roi Léopold II. (17 décembre 1865.)

ans. L'honneur en revient également au peuple, qui, aussi sensé que sage, a su conserver intact et libre de souillure le précieux legs de la révolution, qui a su par son respect de la loi, conserver la liberté et proscrire la licence. La nation belge a compris, la vérité de cette pensée de Montesquieu : « Le monarque absolu qui par négligence ou par un conseil pervers, ne fait plus exécuter les lois, peut aisément réparer le mal ; il suffit qu'il change de conseil ou qu'il se corrige lui-même de cette négligence ; mais lorsque les lois ne sont plus exécutées dans un gouvernement libre, comme cela ne peut dériver que de la corruption du gouvernement lui-même, l'État est irréparablement perdu[1]. » Or, cet amour et ce respect des lois qui forment la base de ce grand principe, ne sont possibles que chez des nations où chaque citoyen, protégé à la fois par une législation souveraine et une opinion invincible, comprend que, s'il est l'esclave de la justice, il est tout puissant pour réagir contre les erreurs du pouvoir quel qu'il soit. Il faut que le respect de la chose publique s'allie au dévouement sincère pour une autorité qui ne peut pas le mal; que l'on habitue, dès l'enfance, les citoyens à considérer les occupations publiques, les soucis que donne le pouvoir non comme un honneur, mais comme un fardeau. Comme les Germains, qui, dans l'antiquité regardaient leurs enfants, au dire de Tacite[2], comme les témoins les plus redoutables, les panégyristes les plus flatteurs de leur courage, il faut que nous prenions pour témoins de notre probité politique, de notre fidé-

(1) Montesquieu. *Esprit des lois*, livre 3, chap. III.
(2) *De moribus germaniæ*, VI.

lité à la liberté tous ceux qui descendront de nous, tous ceux qui fouleront un jour le sol où nous dormirons éternellement. C'est ainsi qu'on pourra espérer de conserver à jamais nos libres institutions; c'est ainsi qu'on évitera la corruption de la puissance législative et qu'on pourra nourrir l'espoir de voir notre patrie plus grande et plus honorée que les républiques anciennes; c'est ainsi que son drapeau sera admiré et respecté comme la robe virginale de la sainte liberté. Aussi le jour où l'histoire appellera devant elle les peuples et les rois, lorsque la postérité fera comparaître à son tribunal les institutions européennes, quand elle jugera dans sa vallée de Josaphat, les nations disparues et les siècles écroulés, présente-toi, ô ma patrie, présente-toi devant elle, fière de ton droit et glorieuse de ta liberté; et tu entendras une voix divine et immortelle dire au monde entier : ***Le peuple belge méritait d'être libre : il sut non-seulement conquérir sa liberté; il sut en rester digne !***

1er octobre 1866.

INTRODUCTION.

La responsabilité qui incombe à tout fonctionnaire public et particulièrement aux ministres, est de deux espèces. Les ministres sont responsables d'abord, comme tout citoyen, à raison des actes posés en dehors de l'exercice de leurs fonctions ; ils sont soumis de ce chef aux lois pénales ordinaires, et tenus de réparer le dommage causé par leur faute. C'est *la responsabilité ordinaire ou de droit commun* (1). Mais à raison des fonctions qu'ils exercent, ils peuvent en outre poser certains actes d'une nature particulière. De là naît une responsabilité spéciale que l'on est convenu d'appeler *responsabilité politique ou ministérielle* dans le sens restreint de ce mot (2).



(1) Dalloz, v° *responsabilité*.

(2) Lagemans, *de leer der ministeriële verantwoordelijkheid*.

Que doit-on entendre par la responsabilité ministérielle ? Telle est la question qui se présente d'abord à notre examen. La Constitution belge comprend sous cette dénomination, la responsabilité des faits que le ministre a exécutés *dans l'exercice de ses fonctions*. Cette explication est elle-même vague et indéterminée. Dans quels cas peut-on dire que le ministre a exécuté le fait qu'on lui impute, dans l'exercice de ses fonctions ou en dehors de cet exercice ? Avant de répondre à cette question, il importe de préciser l'intérêt que présente la distinction de la responsabilité ordinaire incombant au ministre, d'avec la responsabilité ministérielle proprement dite, ou, pour nous servir des mêmes termes que les auteurs de notre pacte fondamental, la séparation des faits accomplis par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, et de ceux qu'il a accomplis en dehors de cet exercice. L'importance de cette délimitation au point de vue de la théorie, peut être double. En premier lieu la responsabilité ordinaire du ministre reste soumise aux règles du droit commun ; le ministre ne peut être rendu responsable de son fait, soit criminellement, soit civilement, que dans le cas où tout autre citoyen encourt cette même responsabilité. D'un autre côté, la gravité de la peine sociale ou le montant de la réparation civile s'apprécie de la même manière. Au contraire, la responsabilité spéciale qu'entraînent les fonctions ministérielles peut faire l'objet d'une théorie qui s'écarte du droit commun, soit quant à son étendue, c'est-à-dire quant aux conditions générales de cette responsabilité, soit quant à la répression, soit enfin quant aux formes de la procédure. L'art. 90 de la Constitution porte dans sa seconde partie qu'*une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation de la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées ;* et l'art. 134 organise provisoirement la responsabilité ministérielle en déclarant que, *jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi, la Chambre des Représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un*

Ministre, et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. Mais la distinction dont nous parlons peut encore présenter un autre intérêt : celui de savoir quel sera le tribunal compétent, et quelles seront les formalités préalablement requises à l'exercice d'une action publique ou civile contre un ministre. La juridiction appelée à connaître de ces actions, peut ne pas être la juridiction ordinaire. L'exercice de ces actions peut être subordonné à des formalités dérogeant au droit commun, quand le fait imputé à un ministre rentre dans sa responsabilité spéciale. Cependant, sous ce rapport, la Constitution belge (comme nous le prouverons), a établi une assimilation entre les faits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions et ceux posés en dehors de cet exercice; le jugement de l'action publique ou de l'action civile, résultant de l'une ou de l'autre de ces deux catégories de faits, est dévolue par l'art. 90 à la Cour de cassation; la mise en accusation des ministres, à la Chambre des Représentants. Mais la Constitution autorise le législateur à restreindre l'application de ce double principe exceptionnel : 1° par rapport à l'action publique qui résulte d'une infraction commise par le ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions (1); 2° par rapport à l'exercice de l'action civile; sur ce second point, le pouvoir législatif est autorisé à admettre des règles différentes en matière de compétence et d'autorisation, suivant que l'action civile est motivée ou non par la gestion ministérielle.

Tel étant l'intérêt que présente la séparation des faits posés par le ministre dans l'exercice de ses fonctions et des faits posés en dehors de cet exercice, examinons selon quel principe il est

(1) La loi de 1865 n'a pas cru devoir user de cette faculté, si ce n'est quant aux contraventions qu'elle soumet au droit commun.

possible d'opérer cette séparation. D'après M. Benjamin Constant, la responsabilité ministérielle ne porte pas sur les actes illégaux, c'est-à-dire sur l'usurpation et l'exercice d'une puissance que la loi ne confère pas, mais sur le mauvais usage de la puissance que la loi confère et sur les actes qu'elle autorise [1]. Cette définition repose sur une distinction inacceptable entre le mauvais usage ou l'abus du pouvoir, et les usurpations ou les empiétements commis par le ministre sur la sphère légale d'un autre pouvoir, c'est-à-dire les actes absolument illégaux. Dans l'opinion de M. Benjamin Constant, la seconde catégorie de faits consistant en des actes illégaux, serait par cela même étrangère à la gestion ministérielle, et partant ne pourrait compromettre que la responsabilité ordinaire des membres du cabinet; ce seraient des actes purement privés, commis par le ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions. Mais quand un ministre dépasse le cercle légal de ses attributions, quand il commet des actes pour lesquels la loi ne lui a conféré aucune qualité, que fait-il si ce n'est appliquer l'autorité que la loi lui a conférée à un fait qui ne rentre pas dans ses fonctions? Cette usurpation de pouvoir n'est donc rien moins qu'un acte privé; c'est au contraire une infraction aux devoirs du ministre, un délit qui a sa source immédiate dans la qualité du délinquant tout autant que le mauvais usage des fonctions ministérielles en dedans des limites formelles de ces fonctions [2]. Un ministre passe outre à l'exécution de propositions de lois non votées par les Chambres; il usurpe une prérogative essentielle du pouvoir législatif; il exerce un pouvoir que la loi ne lui a aucunement conféré; dira-t-on que ce ministre n'a pas accompli l'acte dont il s'agit dans l'exercice de ses fonctions? Le

(1) BENJAMIN CONSTANT, chapitre I. Dans le même sens LAGEMANS : *De leer der ministeriële verantwoordelijkheid* etc., p. 46-47.

(2) ROBERT VON MOHL, p. 136, note 3.

doute n'est pas possible. Un autre ministre porte un arrêté ministériel ou contre-signe un arrêté royal relativement à des objets placés dans les attributions légales du pouvoir législatif ou des conseils communaux : l'empiètement de fonctions est flagrant; le ministre aura-t-il agi dans l'exercice de ses fonctions? Les fameuses ordonnances du 25 juillet 1830 contre la liberté de la presse et sur le système électoral, qui provoquèrent la mise en accusation des ministres de Charles X et la chute de ce prince, étaient-elles donc aussi étrangères à la gestion ministérielle? Ne compromettaient-elles pas la responsabilité politique de leurs auteurs? Transporter la question sur le terrain des faits, c'est la résoudre.

Ainsi le ministre doit être considéré comme agissant dans l'exercice de ses fonctions, soit qu'il abuse du pouvoir qu'il tient de la loi, soit qu'il pose un acte constituant une usurpation de pouvoir. Dans l'un et dans l'autre cas, le ministre apparait non comme particulier, mais au contraire comme revêtu de la qualité de ministre; or, du moment que le ministre fait un usage quelconque de la puissance que la loi lui délègue, soit dans le cercle de ses fonctions, soit en excédant les limites de ce cercle, il agit dans l'exercice de ses fonctions.

Nous venons de faire connaitre d'une manière générale, les cas dans lesquels la responsabilité ministérielle peut se trouver compromise. Nous avons maintenant à examiner en quel sens le ministre est responsable des faits commis par lui dans l'exercice de ses fonctions, c'est-à-dire vis-à-vis de qui existe cette responsabilité? Devant quelle autorité le ministre sera-t-il appelé le cas échéant, à rendre compte de sa conduite? Qui décidera si le ministre a violé la loi dans l'exercice de ses fonctions? Ensuite, le mécanisme de l'institution étant exposé, il nous restera à prouver la légitimité de cette responsabilité, et à apprécier la valeur des objections qui ont été élevées contre elle.

Pour répondre à cette double question, il est presque indispen-

sable d'entrer dans quelques considérations historiques, que nous rendrons aussi brèves que possible, au sujet de la responsabilité ministérielle sous les gouvernements antérieurs. En opposant l'ancien régime au régime nouveau, nous connaitrons mieux celui-ci, et nous pourrons en établir plus facilement la légitimité.

Dans les républiques de l'antiquité, on ne connut jamais ni la liberté des citoyens, ni la paix du Forum, parce qu'il n'y avait pas de pouvoir responsable. Quand le peuple était mécontent de ses chefs, il s'insurgeait, car il n'existait aucun autre moyen d'obtenir justice. S'il était le plus fort, il proscrivait ses ennemis; sinon, il était décimé.

Dans nos anciennes provinces belges, les Joyeuses Entrées, et les Constitutions particulières des villes, ne font jamais mention de la responsabilité des magistrats chargés par les princes de ce que nous nommerions aujourd'hui les départements ministériels. Il faut cependant remarquer que le pays de Liège avait établi depuis longtemps une quasi-responsabilité. Aucune ordonnance du prince ne pouvait être exécutée, si elle n'était contresignée par le chancelier. Celui-ci, comme les agents inférieurs employés à l'exécution de cet acte, devenait responsable et était jugé sur la plainte des citoyens lésés, par le tribunal des vingt-deux (1).

C'est en Angleterre que nous trouvons véritablement les premières sources de la responsabilité ministérielle. Dès le 15 juin 1215, nous y voyons le gouvernement parlementaire établi; il s'y développa et s'y perfectionna insensiblement. En 1341, un acte du parlement fut voté par lequel on établissait la responsabilité des ministres (2). Le troisième jour de chaque session du parlement, le roi devait en effet retirer les dignités qu'il avait conférées

(1) Les vingt-deux étaient une espèce de haute Cour politique dont l'existence date de 1373. Lebeau, page 46. Defooz, tome 1, page 53, nº 29.

(2) Dufan, Duvergier et Guadet, *Collection de Constitutions*, I p. 329.

à ses premiers fonctionnaires; les ministres ou, comme on dit en Angleterre, les membres du conseil privé, qui avaient perdu momentanément leurs dignités, étaient obligés de venir en personne au parlement et d'y répondre aux poursuites dirigées contre eux; si, sur certains points, ils étaient reconnus coupables, on les punissait par la privation de toutes leurs dignités; et s'il y avait lieu, par la prison et l'exil (1). Ce fut le lord chancelier Latimer qui, en 1376, le premier fut jugé par le parlement pour avoir prélevé des impôts non régulièrement votés. En 1386, sous le règne de Richard II, le lord chancelier duc de Suffolck, fut condamné à une prison perpétuelle pour ne pas avoir exécuté les actes du parlement, pour avoir gaspillé l'argent du trésor et pour avoir perdu la ville de Gand (2). Au XIVme siècle, la responsabilité des ministres envers la nation existait donc déjà en Angleterre; mais ce principe du droit constitutionnel anglais fut surtout fortifié et développé lors de la grande révolution de 1688, qui mit fin aux luttes continuelles et incessantes du parlement et de la Royauté. A partir de cette époque, différents procès furent intentés contre les Ministres. En 1695, le président du conseil privé, le duc de Leeds fut accusé d'avoir reçu 5,500 guinées de la Compagnie Anglaise des Indes, pour sanctionner ses priviléges. En 1701, le comte de Portland, lord Sommers, le comte d'Oxford et lord Halifax furent poursuivis pour avoir donné leur assentiment aux fameux traités de partage faits avec la France sous le règne de Guillaume III (3). En 1715, on poursuivit le vicomte de Bolinghroke, le duc d'Osmond, le comte de Strafford et le comte d'Oxford du chef de haute trahison, prouvée par les menées secrètes qu'ils avaient

(1) Act. 15, Edouard III.

(2) Cf. Robert Mohl, p. 608. Sur l'origine de la monarchie constitutionnelle surtout en Angleterre, Cf. Lagemans p. 12.

(3) Hallam, IV, chap. 15.

eues avec le gouvernement de Louis XIV [1]. Le lord chancelier, comte de Macclesfield, fut accusé, en 1725, de négligence et d'incapacité. Le gouverneur des Indes, lord Warren Hastings, fut poursuivi en 1788, et le spectacle qu'offrit ce procès fut des plus imposants ; la haute Cour du parlement allait juger selon les formes datant du règne des Plantagenets, un Anglais accusé d'avoir exercé la tyrannie sur le souverain de la Sainte cité de Benarès et sur les dames de la maison princière d'Oude. L'accusé n'était pas un ministre vulgaire, il avait gouverné une contrée immense et populeuse, il avait fait des lois et conclu des traités ; il avait mis sur pied des armées, il avait élevé et renversé des princes, et dans cette haute position il s'était comporté de telle sorte que tous l'avaient craint, que beaucoup l'avaient aimé, que ceux là même qui le haïssaient ne pouvaient lui dénier un seul titre à la gloire, sauf la vertu [2]. Ce fut le plus grand et le dernier des procès que le XVIIIe siècle vit surgir ; il dura pendant près de huit ans, et se termina pas la mise en liberté de l'accusé. Notre époque n'a vu jusqu'aujourd'hui qu'un seul de ces grands et solennels débats ; en 1805, le chef de l'opposition anglaise, lord Withebread poursuivit le vicomte Melville, premier lord de l'amirauté, pour avoir confié les finances de l'État à un employé infidèle et n'avoir pu rendre les comptes de certaines sommes qu'il avait employées.

Avant 1789, on ne connaissait en France qu'une responsabilité ministérielle, celle du ministre envers le Roi qui le nommait. *Vos conseillers d'État ou ministres,* disait Fénelon au jeune duc de Bourgogne, *ne sont que de simples consulteurs* [3], et tel était en

(1) On les accusait d'avoir voulu dans les négociations de la paix, céder la ville de Tournai au roi de France. HALLAM, V, p. 50.

(2) Lord Macaulay, *Essays of History.*

(3) *Direction pour la conscience d'un Roi.* — FRÉDÉRIC LE GRAND, roi de Prusse dans son *Anti Machiavel* C. 22 s'exprime comme suit : Le Roi qui a assez de santé, des organes en même temps assez vigoureux et assez déliés pour soutenir

effet le principe du droit ancien. Les ministres n'intervenaient dans la gestion des affaires publiques que comme de simples conseillers du Roi, et non comme représentants actifs du pouvoir exécutif; celui-ci était dévolu dans toute sa plénitude au souverain. C'était donc le souverain, et le souverain seul qui devait supporter tout le poids de la responsabilité d'actes qui n'émanaient que de lui; aussi le peuple faisait-il remonter à la personne royale toute la responsabilité des mesures iniques qui le frappaient. Le Roi répondait seul envers la nation, parce que les ministres ne posant aucun acte, ne faisaient que conseiller au prince des mesures que celui-ci ordonnait, si bon lui semblait (1); les conseillers n'ayant de rapport qu'avec le souverain, ce dernier seul avait un droit contre eux, à savoir celui de les renvoyer de son conseil, s'il le jugeait convenable.

Mais, dira-t-on, le contre-seing, le sceau qui devait être apposé au bas des actes émanant de la royauté, n'entrainaient ils donc pas pour les chanceliers, une obligation vis-à-vis du pays ? A la vérité, il semble que dans le principe, ces dispositions aient été prises comme une garantie pour l'intégrité des droits du peuple ; le serment des chanceliers de France portait : « *Vous jurez votre Dieu, votre Créateur, et sur votre foi et honneur que, quand on vous apportera quelque lettre signée par le commandement du Roi, si elle n'est de justice et de raison, ne la scellerez point, encore que le dit Seigneur le commande par une ou deux fois; mais viendrez devers icelui Seigneur et lui remontrerez tous les points*

le pénible travail du cabinet, manque à son devoir s'il se donne un premier ministre; mais je crois qu'un prince qui n'a pas les dons de la nature se manque à lui-même et à son peuple, s'il n'emploie pas tout ce qu'il a de raison à choisir un homme sage qui porte le fardeau dont le poids serait trop fort pour son maitre.

(1) Bluntschli (t. 2, p. 81) cite à ce sujet les paroles suivantes de Maximilien I roi de Bavière : Ex ministrorum delictis, publicum dedecus et culpæ nomen ad principem redit; qui si prohibere possit, ne delinquant, delicta quæ non arcet probare immo, aliquando jubere creditur.

pour lesquels la dite lettre n'est raisonnable. » Mais les devoirs qu'imposait ce serment étaient purement moraux; la responsabilité qu'il entraînait n'avait aucun caractère juridique; d'un autre côté l'apposition du sceau sur les actes royaux devint une simple formalité ayant pour but unique de garantir que la signature était bien celle du Roi, et non l'habile imitation d'un faussaire adroit[1]. Au reste comment peut-on concevoir que la responsabilité ministérielle, cette garantie et cette sauvegarde des droits du peuple contre les empiètements et les exactions du pouvoir royal, pût exister en France? Louis XIV avait dit : « L'État c'est moi, » et ses successeurs n'avaient point oublié ce dogme de l'absolutisme. Comme le dit un éloquent écrivain [2], ce grand mot était la formule la plus juste de toute la politique de Louis XI, de Richelieu [3], de Louis XIV, de la monarchie française après la défaite de la féodalité politique. Ne serait-il pas absurde de soutenir que la responsabilité ministérielle ait pu être établie dans un pays où la patrie, l'État, les intérêts communs étaient sacrifiés à la personnalité d'un monarque? En fait, et malgré leur serment, les chanceliers de France apposèrent leur sceau à bien des actes iniques.

Les ministres ne devaient donc rendre compte qu'à la personne royale des conseils qu'ils lui avaient donnés. A quelles funestes conséquences n'aboutit pas un pareil système? La royauté en fut la première victime; le peuple rendait le Roi lui-même responsable de toutes les mesures que les ministres lui conseillaient, et parmi lesquelles il en fut de si déplorables pour la

(1) HELLO, page 199.

(2) JULES SIMON *De la liberté.*

(3) Richelieu convenait que l'on pouvait accuser un ministre devant le Roi; mais il voulait que l'on fût puni, si les choses qu'on prouvait n'étaient pas considérables; ce qui devait empêcher tout le monde de dire quelque vérité que ce fût contre lui, puisqu'une chose considérable est entièrement relative, et que ce qui est considérable pour quelqu'un ne l'est pas pour un autre. (MONTESQUIEU, XXIX, chap. XVI.)

prospérité de la nation française ; le mécontentement général se convertit bientôt en haine ouverte, et entraîna la France à blâmer et à attaquer la royauté. La nécessité d'une responsabilité ministérielle capable de couvrir et de protéger la royauté était tellement reconnue que, lors de la réunion des Etats-Généraux, nous remarquons que les cahiers remis par le Tiers-Etat à ses députés contiennent la demande formelle de cette responsabilité. « Les ministres, porte le cahier du Tiers-Etat de la ville de Paris, seront responsables envers la nation assemblée en Etats-Généraux de toute malversation, abus de pouvoir et mauvais emploi de fonds[1]. »

Ces vœux furent bientôt réalisés. La déclaration des droits de l'homme des 3-14 septembre 1791 contenait dans son article 15 la disposition suivante : « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.* » Appliquant les principes énoncés dans cette déclaration, la constitution de 1791 rendait formellement les ministres responsables et augmentait cette responsabilité : « *le Gouvernement est monarchique; le pouvoir exécutif est délégué au Roi, pour être exercé sous son autorité par des Ministres et autres agents responsables de la manière qui sera déterminée ci-après*[2]. »

Il y avait loin des principes proclamés par cette constitution à ceux qui avaient régi jusque là la France. La ruine de la monarchie absolue était consommée. A côté des droits du Roi se trouvent maintenant ceux des citoyens ; pour défendre ces derniers une représentation nationale vient s'asseoir en face du pouvoir royal, et va prendre désormais une part active à la vie politique. Mais, on le remarque immédiatement, le système de la monarchie constitutionnelle a pour effet d'opposer l'un à l'autre deux éléments qui sont naturellement hostiles ; il crée un antagonisme

---

(1) Buchez et Roux, page 322 sq.

(2) Cf. tit. 3, art. 4, tit. 3, Ch. 2, sect. 4, art. 4 à 8.

évident entre la royauté ou le gouvernement d'une part, le peuple et ses députés d'autre part; de sorte que c'est avec raison qu'on a appelé de semblables monarchies des monarchies démocratiques. Ce dualisme de pouvoir est-il possible? Comment empêcher que l'un de ces pouvoirs n'empiète sur le domaine de l'autre, et surtout comment garantir la nation et les Chambres contre les attaques et les usurpations provenant de la royauté? Celle ci n'emploiera-t-elle pas les moyens puissants dont elle dispose, à briser ses entraves, à renverser les obstacles qui l'arrêtent, en un mot à violer les droits constitutionnels des citoyens qu'elle est chargée de faire respecter? Voilà le grave problème que soulève naturellement le régime constitutionnel. Nous verrons que la solution de ce problème, la garantie que l'on cherche contre le pouvoir royal, n'est autre chose que la responsabilité des ministres devant les tribunaux du pays.

Pour mettre les droits des citoyens à l'abri des attaques du gouvernement, il semble d'abord suffisant d'accorder aux Chambres un contrôle permanent sur tous les actes qui émanent du gouvernement. Ce contrôle consiste en ce que les ministres doivent rendre compte aux Chambres des actes qu'ils ont posés; en ce qu'ils sont tenus de leur fournir toutes les explications qui leur sont demandées sur leur conduite; si ces explications sont reconnues insuffisantes, les Chambres peuvent infliger un blâme au cabinet ou à un de ses membres; elles peuvent aussi exprimer un vœu pour qu'à l'avenir de pareils faits ne se représentent plus. Quand les actes ont une plus grande gravité ou que par leur multiplicité, ils dénotent l'adoption par le gouvernement de tout un système inconstitutionnel, d'une politique ouvertement attentatoire aux droits des citoyens, la responsabilité parlementaire peut aboutir au rejet des projets de loi présentés par le pouvoir ou même au refus de voter les impôts. En présence de ces moyens dont dispose la représentation nationale pour s'opposer aux empiètements du gouvernement, on

ne peut nier que la responsabilité parlementaire des ministres ne soit une garantie très-sérieuse, une digue puissante contre les usurpations du pouvoir. En forçant les ministres à rendre compte devant les Chambres, dès qu'ils en sont requis, de toutes les mesures prises par le gouvernement et en accordant aux Chambres le droit de censure, on évitera incontestablement un grand nombre d'abus, ou l'on en préviendra le renouvellement. L'obligation qui incombe éventuellement au ministre d'expliquer sa conduite aux Chambres, d'en indiquer les motifs aux mandataires du pays, le fera déjà reculer bien souvent devant une illégalité; il n'osera pas s'exposer à une publicité peut-être accablante pour lui. La responsabilité parlementaire sera surtout d'une efficacité absolue, si elle est sollicitée à chaque instant par une presse libre, et par la force toute puissante de l'opinion publique chez un peuple libre, l'une et l'autre invitant constamment les mandataires de la nation à faire usage de leur prérogative en appelant leur attention sur tous les actes du gouvernement. D'un autre côté, la responsabilité parlementaire avec le concours de la presse, tient perpétuellement en éveil l'opinion publique et l'appelle à prononcer son verdict sur les actes du pouvoir; l'opinion publique est donc toujours là pour approuver et louer ou pour condamner et flétrir la conduite des ministres. A côté de la responsabilité civile ou criminelle, disait M. Delcour, dans son rapport présenté à la Chambre des représentants de Belgique sur le projet de loi relatif aux crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, à côté de la responsabilité civile ou criminelle, se place la responsabilité morale. La responsabilité morale est générale et a pour juge l'opinion; elle se multiplie et se diversifie de toutes les manières; elle s'applique à tous les actes; elle embrasse toutes les difficultés; elle accompagne pour ainsi dire tous les pas du pouvoir (1).

(1) Cf. *Annales parlementaires* 1865, documents, p. 670; Stahl, page 131, tome 3.

Cette espèce de responsabilité, disait M. Benjamin Constant, présente cet avantage immense d'entretenir dans la nation, par la vigilance de ses représentants, par la publicité de leurs débats et par l'exercice de la liberté de la presse appliquée à tous les actes ministériels, un esprit d'examen, un intérêt habituel au maintien de la constitution de l'État, une participation constante aux affaires, en un mot un sentiment animé de la vie politique [1]. La meilleure loi sur la responsabilité ministérielle, c'est en ces termes que le ministre de la justice, M. Tesch, s'exprimait devant la Chambre des représentants de Belgique, est le jeu de nos institutions; c'est la nécessité pour les ministres de se retirer devant un vote hostile de la Chambre, devant un vote de non-confiance [2].

---

(1) Cf. Benjamin Constant, Ch. IX *Principes de politique* p. 85. Cette nature de responsabilité, disait encore M. Barthe dans son rapport à la Chambre des pairs (*Moniteur français* 1836, page 660), cette nature de responsabilité, qu'une presse libre dénoncera avec passion, qui poursuit le défaut d'habileté, de prévoyance, de zèle, de dignité personnelle dans les hommes publics, trouve son juge suprême dans les Chambres qui tiennent toujours en réserve le pouvoir de signaler leur dissentiment avec des ministres dangereux, quoique innocents, probes mais incapables. Cette responsabilité quoique générale, non définie, non susceptible d'être organisée par une loi, est dans la réalité la plus efficace : c'est elle surtout qui avertit à chaque instant les ministres et garantit les pays de leurs erreurs, car il importe rarement à l'intérêt de l'État que des ministres soient punis, mais il importe toujours que la responsabilité politique enlève la direction des affaires à des mains impures ou seulement inhabiles.

(2) La même opinion a été soutenue en France par M. Thiers, dans la séance de la Chambre des députés du 5 décembre 1834 (p. 2074). Sous la Restauration, disait-il, on avait une monarchie représentative en apparence, mais qui ne l'était pas en réalité, parce que la majorité n'était pas respectée. Jamais les ministres n'étaient venus dire aux députés : votez dans un sens, il y aura un nouveau ministère. Ils soutenaient au contraire que le vote des Chambres ne pouvait pas modifier le ministère.

Plus récemment encore cet illustre homme d'état soutenait la même doctrine dans un de ses admirables discours prononcés à la Chambre des Députés en 1866. « Autrefois, avant que l'expérience eût parlé, dit-il, on avait songé à des lois de responsabilité. On avait cherché à définir la responsabilité ministérielle; on avait stipulé des cas, édicté des peines souvent sévères. L'expérience a conduit à des

La puissance de l'opinion publique est en effet immense, là surtout où la vie politique est parvenue à jeter de profondes racines dans les mœurs de la nation; un exemple récent nous en fournit la preuve pour l'Angleterre : le gardien de la conscience de la Reine, le lord chancelier Westbury a dû quitter le sac de laine sous le poids d'un vote de censure de la Chambre des communes, basé sur une accusation de népotisme(1).

Mais ces garanties, quelque puissantes et quelque efficaces qu'elles soient dans le plus grand nombre des cas, sont néanmoins insuffisantes dans les circonstances exceptionnelles qui signalent la vie politique des peuples. Le ministre peut mépriser l'opinion publique qui se prononce contre lui, il peut ne tenir aucun compte du vote hostile des chambres; le blame infligé, le vœu émis peuvent être sans conséquence, quand on se représente l'importance du but politique que se propose le gouvernement. D'autre part, une attitude hostile de la représentation nationale envers le pouvoir, quand elle va jusqu'au rejet des propositions émanées du gouvernement, jusqu'au refus de voter les impôts, est une véritable calamité publique. Cette mesure est trop grave dans les cas ordinaires, alors qu'il s'agit de faits d'une importance relativement minime, mais qui n'en constituent pas moins des infractions à la Constitution; dans tous les cas, c'est une ressource extrême, parce qu'en causant une profonde perturbation dans la vie publique,

---

procédés moins compliqués, et on n'a plus même besoin de stipuler la responsabilité ministérielle.

« On a adopté en effet la plus simple des formes. On place les dépositaires de l'autorité souveraine en présence des élus du pays Une solennelle discussion s'engage entre les uns et les autres, sous les yeux de la Couronne, sous les yeux du pays, et, si à la suite de cette discussion, une improbation, quelque légère qu'elle soit, se manifeste, les représentants de la Couronne se retirent devant cette désapprobation, et, grâce à ce procédé, on a substitué à des lois draconiennes quelque chose de bien plus honorable, la susceptibilité d'honnêtes gens qui ne veulent gouverner le pays qu'avec son assentiment. » (Discours sur les principes de 1789. Séance du 26 Février 1866.)

(1) *Belgique judiciaire* tome 23, page 978 (juillet 1865).

elle nuit non-seulement au ministre coupable, mais encore et surtout, à la nation tout entière[1]. Au reste, le refus de la Chambre de voter les impôts n'est pas en état d'arrêter un gouvernement décidé à violer toute la constitution, puisqu'il méconnaitra encore celle-ci en percevant des impôts qui n'auront pas été votés. Ainsi, dans les cas ordinaires, la responsabilité parlementaire aidée de la presse et de l'opinion publique, et la responsabilité morale sont des garanties d'une efficacité incontestable; elles préviendront bien des abus, dans d'autres cas elles empêcheront leur renouvellement et amèneront un changement de politique de la part du gouvernement, la retraite du cabinet ou d'un de ses membres, ou bien un appel au pays par la dissolution des Chambres (71 const.). Cependant il se peut qu'aucune de ces trois alternatives ne se réalise. Le ministre peut rester au pouvoir et persister dans sa politique nonobstant le vote de non confiance émis par les Chambres, nonobstant la pression de l'opinion publique. Dans les circonstances exceptionnelles au contraire, les Chambres et le pays sont pour ainsi dire désarmés en face du pouvoir, car une attitude ouvertement hostile de la représentation nationale vis-à-vis du gouvernement compromet les plus graves intérêts, et n'est pas même capable d'imposer à un ministère décidé à ne tenir aucun compte des décisions de la Chambre[2].

Pour garantir pleinement les droits constitutionnels des citoyens contre les attaques du gouvernement, pour assurer l'exercice du contrôle que les Chambres sont appelées à faire des actes du pouvoir, il faut donner pour auxiliaire à la responsabilité parlementaire, la responsabilité juridique ou judiciaire. Il est un

(1) Cf. Robert Mohl page 10-13.

(2) Cf. Robert Mohl, p. 10-13, — Benj. Constant Ch. 7, — Lagemans, p. 29-33. — Erskine May, t. 1 — Mais la responsabilité parlementaire, dit avec raison l'exposé des motifs de la loi Hollandaise de 1865, ne peut être l'objet d'aucune réglementation de la loi. Cf. J. B. Coninck Liefsting, p. 4.

pouvoir dans l'État, le pouvoir judiciaire, qui a pour mission d'appliquer les lois; c'est à lui qu'incombe le devoir d'examiner la conformité des actes des particuliers avec les dispositions de la loi. Pourquoi les tribunaux ne pourraient-ils pas prononcer entre le gouvernement et les Chambres, comme entre deux particuliers? Pourquoi ne pourrait-on pas leur confier la mission de constater si l'acte dénoncé comme illicite est conforme à la constitution ou lui est opposé? Quand un conflit s'élève entre le pouvoir et les Chambres, il ne s'agit en réalité que de divergences d'opinions sur l'étendue des droits respectifs des citoyens et du gouvernement. Soumettre au pouvoir judiciaire les différends qui surgissent entre le peuple et le gouvernement, c'est réaliser l'un des plus beaux triomphes de la raison et de la civilisation sur la fougue des passions politiques[1].

Le Congrès a compris qu'il fallait à la nation une garantie plus forte que la responsabilité parlementaire des ministres. Il ne s'est pas contenté de décider dans l'art. 88 de la Constitution que les Chambres peuvent toujours requérir la présence des ministres; il proclame en outre l'existence et la nécessité d'une responsabilité juridique dans les art. 63, 64, 89, 90, 91, 134 et 139 5°. Sous ce rapport la Constitution belge suit les traces de la Constitution française de 1791. Ce fut au contraire un point très débattu sous le gouvernement des Pays-Bas que celui de savoir, si la loi fondamentale de 1815 reconnaissait une véritable responsabilité ministérielle. Il est vrai que, dans son article 177, la Constitution des Pays-Bas semblait se prononcer formellement pour l'affirmative; cette disposition porte en effet que les chefs des départements ministériels, et avec eux plusieurs autres catégories de personnes, seront justiciables de la haute cour de justice pour tous délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et qu'ils ne pourront être poursuivis de ce chef qu'en vertu d'une autorisation

(1) Robert Mohl, page 24 et sq.

accordée par les États-Généraux. Toutefois les termes de cet article n'empêchèrent pas M. Van Maanen de s'écrier en pleine Chambre : « Je ne suis pas responsable devant vous, je ne suis responsable que devant le Roi(1). » Et en réalité, quand on consulte les délibérations de la commission chargée en 1815, de rédiger un projet de Constitution pour le nouveau royaume des Pays-Bas, on demeure convaincu que l'intention des auteurs de la loi fondamentale était de ne pas admettre de responsabilité ministérielle parce que, disaient ses adversaires, le ministre n'*ordonne* pas l'exécution, mais *exécute* lui-même ce qui lui est commandé. On considérait comme une garantie suffisante, l'obligation imposée aux membres du cabinet de prêter serment à la Constitution avant leur entrée en fonctions, les ministres pouvant en cas de gestion inconstitutionnelle être poursuivis comme parjures et traîtres en vertu de l'art. 104 de la loi fondamentale (2).

Le Congrès national de la Belgique en a pensé autrement et avec raison. La légitimité de la responsabilité ministérielle est en effet incontestable, car elle est, comme toute responsabilité

(1) Cf. séance du 2 décembre 1828. *Annales parlementaires* 1864-1865, M. Dumortier page 987. *Lettre à M. Van Maanen sur la responsabilité ministérielle*, page 2. *Verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers volgens het nederlandsch staatsrecht.*

(2) RAEPSAET : *OEuvres complètes*, tome VI, pages 78-79. Cf. LAGEMANS, p. 78-85, ainsi que l'ouvrage intitulé : *Proeve over de verantwoordelijkheid, 's Hage*, 1831. Deux amendements ayant pour objet de modifier la loi fondamentale de 1814 avaient été proposés au sein de la commission chargée d'élaborer une Constitution nouvelle applicable au nouveau royaume des Pays-Bas créé en 1815 par les grandes puissances. L'un émanait de M. De Coninck, l'autre de M. Raepsaet. Tous deux consacraient nettement le principe de la responsabilité ministérielle, mais la commission décida à la majorité des voix « qu'il n'y aura pas de responsabilité ministérielle dans « le sens proposé par le rapport de la commission, attendu qu'il semble assez pourvu « contre l'abus du pouvoir ministériel par leur serment sur la Constitution et la « disposition de l'art. 104. » En fait ce serment n'aurait pu compromettre la responsabilité du ministre que dans les cas prévus par les lois pénales ordinaires, de sorte qu'il n'y avait point à proprement parler de responsabilité ministérielle.

pénale, nécessaire au maintien de l'ordre social, utile par les effets qu'elle produit et intrinsèquement juste (1).

Elle est *nécessaire*. Elle découle comme une conséquence juridique de l'essence du système constitutionnel. En effet quels sont les caractères fondamentaux de la monarchie constitutionnelle? C'est d'une part une limitation du pouvoir royal par suite de l'obligation imposée à celui-ci de respecter et même de faire respecter les droits constitutionnels des citoyens, et par le transfert à une représentation nationale chargée de veiller à la conservation de ces mêmes droits, d'une portion du pouvoir législatif; à la différence des monarchies théocratiques ou absolues, le souverain constitutionnel ne réunit plus dans sa personne toute la somme des pouvoirs politiques; ceux-ci au contraire sont partagés entre le prince et la nation. La division des pouvoirs politiques entre le prince et la nation, voilà le premier caractère des monarchies représentatives, tandis que la théocratie ou l'absolutisme concentre tout sur la tête du monarque. Mais d'autre part, la personne du souverain constitutionnel devient inviolable (2). A la différence du prince absolu qui était responsable de tout, le prince constitutionnel n'est responsable de rien; tandis que le ministre de l'ancien régime n'était responsable de rien, le ministre du nouveau devient responsable de tout parce que l'action lui est transportée (3). Cet axiome de l'inviolabilité royale est un principe fondamental des monarchies constitutionnelles. Depuis 1791, toutes les constitutions qui se sont élaborées en Europe, ont établi l'inviolabilité de la personne royale (4). Ce principe a sa

(1) Haus, *Cours de droit pénal*, nos 22-43.
(2) 63 Const. Belge.
(3) Hello, page 200. Arétin, page 211.
(4) Bade (Grand Duché de), Constitution, § 5.
Bavière, Constitution, II, § 1.
Belgique, id. de 1831, art. 63.
Danemarck, Loi fondam. de 1849, § 18, de 1863, § 10.

source dans l'aphorisme anglais : *the king can not wrong*, le Roi ne peut pas mal faire. Mais cet axiome du droit constitutionnel anglais n'est qu'une fiction ingénieuse. C'est pourquoi notre Constitution, en supposant toujours chez le prince de bonnes et pures intentions a laissé au peuple un moyen de punir les abus de pouvoir, les vexations qui pourraient en résulter, en rendant les ministres responsables des actes que le Roi leur dicte. Pour conserver l'inviolabilité du Roi, tout en parant aux dangers qu'elle pourrait entrainer, on a placé à côté de lui des ministres responsables dont la signature est requise pour tous les actes émanant de l'autorité royale(1). Si, pour consacrer l'inviola-

---

Espagne, Constitution de 1812, art. 168, de 1845, art. 42.
France, Constitution de 1791, tit 2, ch. 2, sect 1, art. 2.
id. Charte de 1814, art. 13.
id. id. de 1830, art. 12.
Hanovre, Constitution, § 6.
Hesse (Grand Duché), Constitution de 1820, § 4.
Hesse électorale, Constitution de 1831, § 10.
Hohenzollern-Sigmaringen, Constitution, § 4.
Hollande, Constitution du 14 Octobre 1848, art. 53.
Pologne, id. de 1791, art 7.
id. id. de 1815, § 36.
Portugal, id. de 1822, § 124, de 1826, art. 103.
Saxe, id. de 1832, § 4.
Wurtemberg, Constitution de 1819, § 4.

La Constitution française du 14 Janvier 1852, a déclaré que l'Empereur serait responsable. Mais il serait fort difficile de dire en quoi consiste cette responsabilité qui, bien qu'inscrite dans la Constitution, n'est et ne peut être qu'une irresponsabilité de fait (Batbie, tome 3, page 406).

(1) Ce que je ne comprends, dit M. Ed. Laboulaye, c'est un régime où les Chambres ont un droit de contrôle et d'examen et n'ont personne de responsable devant elles. La guerre est déclarée, de nouvelles alliances engagent la France dans une politique d'ambition; des travaux publics considérables sont décrétés; la propriété se trouve atteinte par des expropriations immenses; l'industrie se croit menacée par un nouveau tarif; le crédit public est engagé; la liberté individuelle est en péril. A qui s'en prendra la Chambre, organe du pays? Au chef de l'Etat? Tant que la Chambre n'aura pas l'opinion pour elle, elle sera impuissante et ridicule; le jour, où l'opinion la poussera, qu'y aura-t-il au fond de la discussion?

bilité royale, on voulait que la volonté du Roi fût à l'abri de toute erreur, l'inviolabilité serait une chimère. En la combinant avec la responsabilité des ministres, on sait qu'elle peut être respectée réellement parce que s'il advenait que la volonté royale s'égarât, elle ne serait plus exécutée (1). Mais soutenir, comme le font plusieurs publicistes (2), que le Roi ne peut être animé de mauvaises intentions, qu'il veut toujours ce qui est conforme à la loi, c'est nier une vérité qui s'impose à la raison, c'est donner un démenti formel à l'histoire de tous les peuples et de toutes les époques (3). Ainsi d'une part le Roi constitutionnel n'exerce qu'une portion des pouvoirs politiques, d'autre part sa personne est inviolable. De la combinaison de ces deux principes fondamentaux du système constitutionnel résulte la nécessité d'une responsabilité ministérielle pour tous les actes qui émanent directement du souverain. Le premier principe réclame en outre une responsabilité des ministres à raison de tous les actes qui leur sont exclusivement personnels.

Le monarque constitutionnel à la différence du souverain absolu, n'est plus omnipotent : il a des droits à respecter. Si ces droits sont violés par lui, il faut que quelqu'un soit responsable envers la nation de l'infraction commise; car, que signifieraient des droits que le prince pourrait impunément fouler aux pieds? La responsabilité ne peut atteindre la personne du Roi qui est inviolable; elle doit donc retomber sur d'autres personnes, c'est-à-dire sur les ministres du Roi. Ce sont ceux-ci qui garantiront à

Qu'est-ce qu'un système qui force les représentants du pays à souffrir ou à attaquer ce qu'ils doivent respecter! n'y a-t-il donc pas de milieu entre la servitude et la sédition. (*Introduction à la collection des ouvrages publiés sur le Gouvernement représentatif par* Benj. Constant, p. XXIV.)

(1) Cf. Macarel, *éléments de droit politique*, page 211.

(2) De Gerlache, t. 3, p. 154.

(3) Cf. Robert Mohl, p. 8, note 1, page 37-43.

la nation la légalité de tous les actes royaux. Mais comment rendre les ministres responsables des actes qui n'émanent pas d'eux? Pour détourner la responsabilité des actes royaux de leur auteur direct et immédiat sur la personne des ministres, le droit constitutionnel devait nécessairement rendre ces derniers parties à l'acte qui émane du Roi; il devait faire intervenir les ministres comme coauteurs des mesures prises par le Roi, en les forçant de s'approprier ces mesures par un acte personnel, le contre-seing. C'est pourquoi l'art. 64 de la Constitution belge porte : *Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet, s'il n'est contre-signé par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable.* Ainsi tout acte du Roi, pour avoir une existence légale, doit être revêtu du contre-seing du ministre; jusque là, il n'existe pas. Dès qu'il existera aux yeux de la loi, il aura nécessairement un auteur responsable; celui-ci ne sera pas le Roi qui est inviolable, mais le ministre qui, en apposant son contre-seing sur l'acte du Roi, le rend sien et en garantit la constitutionnalité à l'égard du pays [1].

L'irresponsabilité royale réclame donc impérieusement pour correctif la responsabilité des ministres; toutefois ceux-ci ne répondent pas seulement des actes royaux contre-signés par eux, mais encore des mesures qui leur sont exclusivement personnelles. Leur signature, comme leur contre-seing, engage leur responsabilité. S'il n'en était point ainsi, la Constitution ne serait encore qu'une lettre morte pour les citoyens; il ne dépendrait

---

(1) Robert Mohl, (pages 47-50). — Remarquez cependant que ce système ne protège la nation que contre les actes du Roi rendus *officiellement* : si le souverain pratique à l'insu de ses ministres des intelligences criminelles avec des puissances étrangères, la société est désarmée à moins que l'attentat qui menace la Constitution ne puisse sembler une renonciation tacite à la royauté (Mohl, page 50, note 8). Dans ce cas le peuple n'aura d'autre recours que la révolution et la déposition du monarque infidèle et parjure. Cf. Blackstone l. I. Ch. 7.



que des ministres de l'anéantir virtuellement par leurs mesures, sans qu'il fût possible aux citoyens de faire respecter leurs droits ou d'obtenir justice. L'absolutisme ne ferait que changer de forme; le monarque exercerait le pouvoir absolu, non par lui-même, mais par l'intermédiaire de ses ministres(1).

Quelques auteurs constitutionnels(2) ont soutenu la thèse suivante : les ministres sont responsables, ce principe est vrai, mais leur responsabilité n'est motivée que sur l'irresponsabilité du Roi. Si donc, au mépris de cet axiome de droit constitutionnel, vous avez rendu le prince responsable de ses actes, si par suite vous l'avez renversé, vous avez anéanti la fiction, car vous avez puni celui pour lequel seul ils étaient responsables. Mais cette objection n'est fondée ni en morale, ni en raison, ni en droit. La morale exige que tous ceux qui ont commis une faute, en supportent les conséquences. La faute est tout entière dans la signature d'actes et d'arrêtés royaux violant la Constitution ou les lois du pays ; ce sont donc les ministres qui ont compromis et renversé le trône qu'ils voulaient défendre, car sans leur intervention indispensable, l'impuissance où se trouvait le monarque de donner suite à ses projets, eût fait taire sa volonté et eût malgré lui, sauvé sa couronne. Qu'importe dès lors que le Roi ait conservé son sceptre ou qu'il l'ait perdu? Les ministres seront-ils personnellement moins coupables, parce qu'ils auront causé la chute du pouvoir qu'ils avaient pris l'engagement de diriger et de conduire. La raison défendrait-elle de demander justice à ceux qui, institués pour assurer l'exécution des lois, pour protéger les citoyens et pour consolider la paix publique, ont violé les unes, attaqué les autres et non-seulement auront ébranlé le trône, mais troublé la nation tout entière?

---

(1) Contrà Buddeus, page 139 — Cf Robert Mohl, page 62, note 1.

(2) Parmi eux, nous remarquons les défenseurs des ministres de Charles X, MM. de Martignac et Sauzet — Cf. Al. Boltz, p. 306-326, 310 et sq..

Si l'on adoptait le système que nous combattons, la raison, le bon sens même ne nous avertit-il pas du danger que présente cette doctrine pour la stabilité de nos institutions ? En effet, le ministre serait responsable alors que ses actes ne menaceraient point l'existence de la monarchie, tandis qu'il ne le serait plus si la royauté était renversée par sa faute. Ainsi plus le crime serait grand, moins les ministres seraient coupables ; plus ils auraient de torts, moins ils mériteraient de punition. De plus, les notions élémentaires du droit nous enseignent que l'on ne peut absoudre des coupables ou des complices, parce que l'auteur principal du fait imputé à crime aurait déjà subi la peine de sa faute (1).

Nous avons démontré par cette analyse du système représentatif l'absolue nécessité d'une responsabilité ministérielle au double point de vue que nous venons d'indiquer. Ce n'est qu'avec cette responsabilité sagement organisée que l'on peut concevoir une véritable monarchie constitutionnelle : elle seule peut sauvegarder les droits constitutionnels des citoyens, elle seule rend admissible le fait de l'irresponsabilité royale. Sans cette garantie nécessaire, dit très judicieusement un auteur moderne, il serait impossible d'établir une différence réelle et appréciable entre la nature du gouvernement représentatif et celle d'une monarchie absolue (2) ; car, à quoi servirait-il d'avoir restreint les droits du pouvoir royal, si l'on n'avait pas le moyen d'en réprimer les écarts ? à quoi servirait-il d'avoir proclamé l'existence de certains droits pour les citoyens, sans le pouvoir de les faire respecter (3) ?

Mais la responsabilité des ministres est non-seulement nécessaire dans tout État constitutionnel, elle est encore éminem-

---

(1) Discours de MM. Persil et Béranger, 201 et sq. et 531 et sq.

(2) Le Graverend, page 133.

(3) Voyez sur le fondement du principe de la responsabilité ministérielle : Lagemans, p. 12-20. Robert Mohl, p. 3-51, p. 61-68.

ment *utile par les effets préventifs et réparateurs qu'elle produit.* D'abord il est incontestable que le fait d'avoir éventuellement à répondre devant les tribunaux des actes qu'ils auront posés préviendra une foule d'abus de la part des ministres; l'avertissement légal suffira même le plus souvent à empêcher les violations de la Constitution. D'un autre côté l'application de la peine au ministre reconnu coupable, ajoutera encore à l'instruction et à l'intimidation. L'exemple protégera la Constitution pour l'avenir, et, en outre, réparera le mal causé par l'infraction, en raffermissant l'autorité des lois ébranlées par le crime, et en faisant renaître la sécurité publique (1).

Cependant on a contesté l'efficacité de la responsabilité des ministres à plusieurs points de vue. Considérez, dit on, le nombre relativement restreint d'accusations émises contre des ministres, et vous demeurerez convaincu que cette institution ne présente aucune utilité pratique, puisqu'on ne la voit guère fonctionner. Nous avons déjà répondu d'avance à cette objection, en faisant observer que la responsabilité ministérielle opère des effets très réels et très sensibles, non-seulement par l'application de la peine, par les effets préventifs et réparateurs résultant de l'exemple, mais encore indépendamment de toute condamnation, en vertu de l'instruction et de la menace contenue dans toute loi pénale. Apprécier l'utilité d'une loi prohibitive par le nombre des condamnations auxquelles elle donne lieu, c'est ne tenir aucun compte des effets préventifs produits par la loi elle-même et par son application antérieure. Si de deux lois pénales, l'une est fréquemment violée, tandis que l'autre ne reçoit guère d'application, osera-t-on proposer l'abrogation de la dernière en soutenant qu'elle est inutile? Mais bien souvent elle sera plus efficace et plus sage que l'autre qui est enfreinte à chaque instant; ce sera sur celle-ci qu'il faudra plutôt appeler l'attention

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, nº 26-28.

du législateur, car il est probable ou du moins très-possible qu'elle soit défectueuse.

Mais, réplique-t-on, c'est la Chambre des Représentants qui, en Belgique, comme en France sous l'empire des deux Chartes, en Angleterre, aux États-Unis, est chargée de mettre les ministres en accusation ; tout dépend donc de la majorité parlementaire ; or le ministre, presque toujours appartient à cette majorité ; bien souvent même il en sera le chef. Comment donc admettre que la majorité des Chambres soit très disposée à accuser ses propres membres, ses propres chefs ? Cet argument, quelque sérieux qu'il paraisse, est néanmoins mal fondé. Non-seulement la majorité parlementaire, comprenant, malgré les liens qui l'attachent au ministre, les véritables intérêts de son parti n'oubliera pas son serment de fidélité à la Constitution ; mais même au cas où ce déplorable événement viendrait à se produire, quelques uns de ses membres, plus habiles ou plus honnêtes pourraient toujours, en donnant la main à la minorité, provoquer la mise en accusation [1] ; surtout, il ne faut pas perdre de vue que des élections nouvelles peuvent convertir, dans un délai assez court, la majorité en minorité, et, si des adversaires d'un ministre sont en général peu portés à excuser les fautes de celui-ci, il est peu probable qu'ils refuseront de prononcer quand ils le pourront, sa mise en accusation [2].

Abordons maintenant le troisième point de vue sous lequel il faut examiner la légitimité de la responsabilité ministérielle :

---

(1) En Belgique même n'a-t-on pas vu lors de la discussion de la Chambre des Représentants, provoquée par l'arrestation du lieutenant colonel Hayez d'après les ordres du ministre de la guerre, des membres de la majorité parlementaire, des amis politiques du ministre inculpé prendre parti contre ce dernier et soutenir le plus énergiquement même la cause du colonel Hayez, alors que les chefs de la minorité croyaient devoir garder le silence. *Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 321-334, p. 346-359, p 1489-1512.

(2) Robert Mohl, pages 69-72.



celle-ci est nécessaire pour garantir les droits constitutionnels des citoyens; elle est utile par les effets naturels qu'elle produit : mais est-elle aussi *juste en elle-même?* D'après les explications que nous avons déjà données, l'affirmative ne peut être douteuse, car les ministres sont appelés à répondre de leurs propres actes, soit qu'ils aient pris une mesure personnelle, soit qu'ils aient contre-signé un acte qui émanait du Roi, parce qu'ils sont la cause de ces deux catégories d'actes, parce qu'ils en sont la cause intelligente et libre. Ils acceptent librement les fonctions ministérielles : ils sont libres également de signer ou de ne pas signer les actes qui peuvent compromettre leur responsabilité; rien de plus juste donc que de les forcer à garantir la conformité de ces actes aux dispositions de la Constitution.

Cependant on attaque sous ce rapport la responsabilité des ministres. On a soutenu qu'elle était à la fois injuste et pour le ministre, et pour le souverain, et pour le pays lui-même.

Elle est, dit-on, injuste pour les ministres, parce que c'est le souverain qui exerce le pouvoir exécutif et que le ministre ne fait que se conformer aux ordres du Roi, parce qu'on leur crée une position dangereuse et insoutenable en exposant à chaque instant leur honneur, leur liberté et même leur vie, et que de cette manière plus d'un homme distingué reculera devant une mission aussi délicate et aussi périlleuse; enfin parce qu'avec un pareil système il faut nécessairement accorder au souverain le droit illimité de révoquer ses ministres, de sorte que ceux-ci se trouvent ainsi privés d'un droit qui appartient à tous les autres fonctionnaires de l'État, celui de ne pas être démis arbitrairement de leurs fonctions.

Il n'est pas difficile de réfuter ces trois arguments. Le premier n'est guère sérieux; il est certain en effet que, si les ministres sont responsables des actes inconstitutionnels qu'ils ont posés, soit seuls, soit conjointement avec le Roi, ils sont en même temps la cause intelligente et libre de ces actes. Sans doute, le Roi exerce le

pouvoir exécutif, le ministre peut s'être conformé à l'ordre verbal et écrit du Roi, et cette circonstance ne constituera aucunement pour lui une cause de justification[1]. Mais, il n'en résulte pas que le ministre soit tenu d'exécuter les ordres illégaux du Roi, qu'il ne soit qu'un simple instrument; le ministre qui obéit aux ordres du Roi, le fait librement; il est libre d'obéir ou de refuser son concours; le Roi peut révoquer son ministre, mais il ne peut jamais le forcer à poser un acte quelconque. Puisque le ministre conserve la pleine liberté de ses actions, il doit en supporter toute la responsabilité[2].

On prétend en second lieu, que la responsabilité du ministre impose à celui-ci des obligations tellement onéreuses, qu'à tout moment il doit redouter une mise en accusation; dès lors, dit-on, on ne trouvera personne qui consente à accepter une pareille charge. Mais il suffit, pour montrer l'exagération de ce reproche, de comparer le nombre des mises en accusation qui ont eu lieu dans les monarchies constitutionnelles, avec celui des procès d'état qu'ont vu surgir les monarchies absolues. En France, on a vu, avant 1789, au moins vingt procès contre des ministres entrepris sur les ordres du prince, et l'on peut ajouter qu'un grand nombre des condamnations qui intervinrent à ce sujet ne furent que des meurtres judiciaires. L'histoire de la Russie nous fournit de son côté, rien que pendant la première moitié de XVIIIme siècle, plus d'exemples de sentences injustes contre des ministres, que celle de l'Angleterre pendant six siècles. En réalité, la responsabilité des ministres dans les états constitutionnels est-elle une charge tellement lourde? Un homme capable, probe et actif, et tout ministre doit avoir ces qualités, n'a rien à redouter.

Il y a plus, on lui pardonnera volontiers une simple erreur,

(1) Art. 89, Const. Belge.

(2) Cf. Benj. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, p. 8. — Lagemans, p. 23-24.

ou, du moins, on la punira légèrement ; si un innocent succombe parfois, victime des passions politiques, ce sont celles-ci, et non la responsabilité ministérielle qui amènent ces regrettables incidents, et peut-être même que sans une responsabilité ministérielle juridiquement organisée, la victime eût été traitée avec plus de rigueur encore (1).

Enfin le droit illimité de révoquer les ministres, conséquence juridique de la responsabilité de ces derniers, est un fait très réel, mais qui n'a nullement le caractère anormal qu'on lui attribue. Si les ministres diffèrent sous ce rapport des autres fonctionnaires, c'est que les positions respectives ne sont pas les mêmes. L'identité des droits suppose l'identité des positions ; l'égalité absolue deviendrait une inégalité véritable, là où les rapports sont complétement inégaux. Or, les ministres étant tenus d'approuver et de contre-signer les actes qui émanent du monarque inviolable, il a bien fallu accorder à celui-ci le droit absolu de renvoyer ses ministres, à moins d'annihiler le pouvoir royal (2).

On combat encore, comme nous l'avons dit, la légitimité absolue ou intrinsèque de la responsabilité ministérielle *vis-à-vis du prince*, puisque celui-ci se trouve forcé, pour donner une existence légale aux mesures qu'il voudrait prendre, d'obtenir avant tout le consentement de son ministre (3). Mais en produisant cet argument on s'attaque au système constitutionnel même. Celui-ci crée des garanties en faveur des citoyens, mais pour que ces garanties ne soient pas une chimère, il faut que le pouvoir soit tenu de les respecter, et réponde éventuellement de leur violation. Le Roi est inviolable ; partant ses ministres doivent répondre envers la nation des actes qui émanent du Roi, d'où l'obligation pour

(1) Cf. Marchais de Mignaux, *De la responsabilité des ministres*, p. 9 et sq.
(2) Mohl, pages 78-79 et 72-73.
(3) Art. 64. Const. Belge.

le souverain de se procurer l'approbation et le contre-seing d'un ministre. Dans ce système la prérogative royale est sans doute entravée, mais c'est une conséquence inévitable de la monarchie représentative. D'ailleurs la personne du Roi sera couverte par le contre-seing du ministre : la responsabilité de celui-ci rend seule admissible la fiction de l'inviolabilité royale : le Roi jouit donc de cette manière de l'immense avantage de ne pas être compromis dans la lutte des partis (1), sauf le cas où l'attentat dont il se rendrait coupable sera dirigé contre la Constitution elle-même; car alors il devrait être considéré comme renonçant tacitement au trône, à cause de la violation de son serment constitutionnel (2).

Ce n'est pas avec plus de raison qu'on déclare la responsabilité ministérielle injuste *à l'égard du pays*, et impolitique. On dit en effet qu'elle paralyse tout développement matériel, intellectuel, moral et politique, par le changement incessant des ministères, qui met à chaque instant des hommes d'Etat nouveaux à la tête des affaires publiques. Nous sommes loin de contester l'existence et même la gravité de l'inconvénient qu'on signale, mais c'est tomber dans une erreur évidente que de l'attribuer à la responsabilité ministérielle. Sont-ils donc tellement nombreux les ministres qui doivent se retirer du pouvoir à la suite d'une mise en accusation? Le nombre en est au contraire heureusement très-restreint; les véritables causes de cette succession déplorable de ministres sont les intrigues des partis, l'ambition de leurs chefs, les fautes des gouvernements, et l'on conviendra que ces causes n'ont rien de commun avec la responsabilité des ministres, qu'elles sont complètement indépendantes de celle-ci et que sans elle, elles produiraient toujours les mêmes effets (3).

(1) Cf. Erskine May, t. I.
(2) Mohl, pages 1-78.
(3) Robert Mohl, p. 79-80.

Nous pouvons donc conclure en affirmant que la responsabilité des ministres remplit pleinement la triple condition qu'exige la légitimité de toute peine [1]; elle est à la fois nécessaire au maintien de l'ordre public, utile par les effets préventifs et réparateurs qu'elle produit, enfin juste en elle-même.

Il ne nous reste plus pour compléter cette introduction, qu'à préciser les différentes divisions de notre travail. La question que nous avons à résoudre est la suivante : *Déterminer quels sont les principes de notre droit public sur la responsabilité des ministres.* La matière de la responsabilité ministérielle est loin d'être organisée en Belgique par une loi définitive. Le Congrès avait confié aux législateurs futurs la mission de faire une loi sur les trois objets suivants : 1° sur l'exercice de l'action publique qui résulte d'un crime ou d'un délit commis par un ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions [2]; 2° sur l'exercice de l'action civile par la partie lésée [3]; 3° sur les cas de responsabilité soit pénale soit civile, sur les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées [4]. Il n'a été satisfait jusqu'ici au vœu du Congrès, et encore d'une manière provisoire, que sous le premier rapport, par la loi de 1865 sur les infractions commises par les ministres, en dehors de l'exercice de leurs fonctions; les deux autres points sont restés sans solution. L'art. 134 de la Constitution les règle en partie et provisoirement.

Notre travail sera partagé en deux titres, dont l'un sera consacré à la responsabilité pénale du ministre, et l'autre à sa responsabilité civile. Chacune de ces deux responsabilités est politique ou

(1) Cf. HAUS, *Cours de droit pénal*, nᵒˢ 22-43.
(2) Art. 90 1°, in fine. Const. belge.
(3) Art. 90 1°, in medio.
(4) Art. 90 2°, Const.

ordinaire : la première embrasse les faits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ; la seconde, les faits posés en dehors de cet exercice.

La responsabilité ordinaire n'est pas une responsabilité ministérielle proprement dite. Nous l'avons comprise cependant dans notre mémoire parce que la constitution et la loi de 1865 [1] établissent à son égard des dispositions spéciales, et qui partant doivent être examinées.

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, documents, p. 670.

TITRE I.

DE LA RESPONSABILITÉ PÉNALE DES MINISTRES.

CHAPITRE I.

QUI EST SOUMIS A LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE?

§ 1. *Notion du mot ministre.*

Dans l'introduction nous avons recherché les bases de la responsabilité ministérielle; nous avons vu que celle-ci repose sur la nécessité de sauvegarder la Constitution et les lois contre les abus et les excès du pouvoir, et qu'elle constitue le correctif nécessaire du principe de l'inviolabilité royale. Sans cette garantie nécessaire, les citoyens ne pourraient exercer leurs droits constitutionnels que pour autant qu'il plaise au gouvernement de les respecter, et il eût été impossible d'insérire dans notre pacte fondamental le grand principe de l'inviolabilité de la personne du Roi. Puisque cette institution est dirigée contre les attaques et les empiétements du pouvoir et que, d'un autre côté, elle ne peut atteindre le monarque, il en résulte, conséquence nécessaire, que ceux-là seuls peuvent être rendus responsables comme ministres, qui exercent une branche quelconque du pouvoir exécutif en dernier ressort et sous la direction immédiate du Roi. Cette responsabilité doit donc s'étendre à tous ceux qui, par la nature même de leurs fonctions, sont appelés à poser des actes de

gouvernement et qui placés au sommet de la hiérarchie administrative, agissent sous la surveillance directe du souverain, sans reconnaître d'autre supérieur que celui-ci [1]. Les explications que nous venons de donner nous serviront à déterminer quelles personnes peuvent être considérées comme ministres dans le sens qu'attache à cette expression notre pacte fondamental.

Il existe en Belgique trois classes de personnes ayant droit de prendre le titre de ministres : les *ministres à portefeuille* ou les *membres du cabinet*, les *ministres d'État* et les *ministres de la maison du Roi*.

La responsabilité des ministres à portefeuille ne peut souffrir aucun doute, car ils prennent part essentiellement et en vertu d'un caractère public aux affaires de l'État, et ils exercent leurs fonctions sous la direction immédiate du Souverain. Dominant tout l'ordre des fonctionnaires publics, forcés par leur position même à poser des actes de gouvernement, ils doivent être responsables de ces actes. Tantôt les ministres agissent séparément et sans aucune entente préalable dans le ressort de leurs départements respectifs, tantôt ils s'assemblent en conseil et prennent des décisions en commun. En Belgique, le Conseil

(1) Cf. ROBERT VON MOHL, p. 61, 105-106. — LAGEMANS, p. 21-23. — Le ministre, dit Merlin (*Répertoire*, v° *ministre* n° 1), est un homme que le chef du gouvernement admet dans sa confiance, pour administrer une branche quelconque des affaires de l'État, pour lui faire le rapport de celles qui exigent des ordres spéciaux de sa part, recevoir directement ses ordres et les faire exécuter. Comp. THONISSEN, p. 225. — En Hollande la loi du 22 avril 1855, sur la responsabilité ministérielle dit implicitement ce qu'il faut entendre par le terme ministre; en effet celle loi est intitulée : *Wet houdende regeling der verantwoordelijkheid van de hoofden der ministeriele departementen* (loi réglant la responsabilité des chefs des départements ministériels). Ainsi, d'après cet intitulé, ce sont les chefs des départements ministériels qui doivent être considérés comme ministres, et M. Thorbecke (*Aanteekeningen*, I, p. 185), les définit les plus hauts employés pour l'exécution des décrets royaux. Cf. art. 73 2° de la loi fondamentale du 14 octobre 1848; LAGEMANS, p. 45-46.

des ministres ne forme pas une institution permanente; ce n'est plus comme sous l'empire de la loi fondamentale, un corps, un collége. Sa convocation n'est pas soumise comme dans d'autres pays, à des règles uniformes et n'a pas lieu à des époques périodiques; il ne s'assemble que dans des cas rares et exceptionnels, et particulièrement quand il s'agit de se concerter sur une mesure d'administration, réclamant pour son exécution la coopération de plusieurs chefs de départements, ou quand il paraît utile de délibérer en commun sur des questions importantes qui n'intéressent directement qu'un département unique, ou enfin de s'entendre sur le système général de politique à suivre par le cabinet. La circonstance que les ministres se sont réunis en conseil et ont pris des mesures en commun, ne modifie aucunement leur responsabilité. Seulement dans ce cas elle deviendra collective et s'étendra à tous ceux qui ont adopté la résolution incriminée, tandis qu'elle reste individuelle, quand le ministre agit isolément et sans aucun concert avec ses collègues dans le ressort de son département, comme nous l'expliquerons avec plus de détails dans le chapitre suivant[1].

Néanmoins, une légère difficulté se présente à l'égard de certains ministres ordinaires; il se peut qu'il y ait dans le cabinet des ministres sans portefeuille. Le cas s'est présenté en Belgique en 1831; M. Lebeau refusait le portefeuille de ministre des

---

(1) Ch. 2, § 2. — Cf. Art. 1 du projet de décret présenté au Congrès national par M. Ch. De Brouckere; TIELEMANS, *Rep. v° conseil des ministres*; ROB. MOHL, p. 110-115.

Quant à la responsabilité des membres des conseils des ministres en Angleterre, voir HALLAM, p. 379, t. IV. MACAULAY, t. I, p. 269, s'exprime comme suit : Dans le XVIIe siècle, les chefs des différentes branches de l'administration n'étaient pas responsables des actes de leurs collègues. Chacun d'eux était responsable de ses propres actes, de l'usage qu'il faisait de son sceau officiel, des documents qu'il avait signés ou du conseil qu'il avait donné au Roi. Aucun homme d'État n'était tenu pour ce qu'il n'avait pas fait lui-même, ou pour ce qu'il avait conseillé aux autres de faire.

affaires étrangères, que lui offrait le Régent, à moins que l'on ne nommât son ami, M. Paul Devaux, membre du conseil des ministres, parce que, disait-il, l'adjonction de M. Devaux pouvait seule donner à l'opinion qu'il représentait quant au choix du chef de l'État, l'importance qu'il avait le droit d'exiger qu'elle eût dans le Conseil [1]. Quelle serait, dans ce cas, la responsabilité du ministre sans portefeuille? La réponse à cette question est toute simple. La responsabilité de ces ministres, qui ne sont placés à la tête d'aucun département, se borne naturellement à celle qui résulte des mesures générales délibérées en commun, et adoptées par eux; sous ce rapport donc, on peut les assimiler aux ministres à portefeuille, et il faut leur imposer la même responsabilité [2].

Que doit-on entendre par *ministres d'État?* M. Lebeau étant ministre de la justice, définissait le ministre d'État : un membre du conseil des ministres délibérant avec ses collègues et assumant dans l'administration générale sa part de responsabilité [3]. Mais

---

(1) Joseph Lebeau, p. 21.

(2) Dans quelques grands pays nous trouvons à la tête du cabinet un président, par exemple en Angleterre, en Italie, en France sous l'empire des deux chartes. Le président du ministère a pour mission d'imprimer l'unité aux actes du gouvernement et de maintenir le système général de politique adopté par le cabinet. — Il est responsable dans trois cas : 1° pour les actes qu'il a posés dans son département, si, indépendamment de sa mission principale, il est en outre à la tête d'une branche du pouvoir social, comme il résulte clairement de l'explication de M. Lebeau; 2° pour les mesures délibérées au conseil des ministres et aux délibérations desquelles il a pris part. Sa culpabilité est même ici plus grande que celle des ministres ordinaires, puisqu'une opposition énergique de sa part aurait amené soit l'abandon de l'entreprise illégale, soit la dissolution du cabinet à la suite de sa démission, de sorte que dans ce cas encore la mesure projetée aurait été abandonnée au moins provisoirement et peut-être même définitivement; 3° pour les actes illégaux de ses collègues, quand les actes exercent une influence sur l'ensemble du système politique du cabinet, alors le président du ministère a l'obligation, dès que la mesure est parvenue à sa connaissance d'en provoquer le retrait sinon la dissolution du cabinet par sa propre démission. — (Mons, p. 116, 118.)

(3) *Moniteur belge*, année 1834.

cette définition, exacte pour l'époque où elle fut donnée [1], n'est plus celle qui convient aujourd'hui à cette classe de personnes : le titre de ministre d'Etat n'est plus qu'une simple qualification honorifique. Restant complètement étrangers au gouvernement, n'étant chargés d'aucune branche du pouvoir exécutif, et ne participant pas non plus aux mesures générales délibérées dans le conseil des ministres, ils ne sont jamais dans la nécessité de poser un acte de gouvernement, et, partant, il serait inutile de leur imposer la responsabilité ministérielle. C'est ainsi que lors de la mort de Léopold I, les ministres d'Etat, n'ont pas été appelés à s'adjoindre au conseil des ministres pour délibérer en commun sur les mesures à prendre pendant la vacance du trône; leur rôle s'est borné à signer l'acte de décès du Roi, formalité qui ne pouvait avoir aucun caractère politique. Il s'ensuit qu'il ne faut pas les considérer comme ministres dans le sens que la Constitution attache à ce mot.

Nous arrivons à la même conclusion en ce qui concerne les personnes que l'on est convenu d'appeler les *ministres de la maison du Roi*. Il est évident que la Constitution n'a pu les comprendre parmi les ministres dans le sens de l'art. 63 ; en effet, le ministre de la maison du Roi n'exerce aucun pouvoir dans l'Etat; il ne pose aucun acte de gouvernement; il n'a même aucun caractère public; par conséquent, sa responsabilité comme ministre n'aurait aucune raison d'être. Conseiller purement privé du

---

(1) Cette définition s'applique parfaitement aux conseillers d'État que l'on rencontre dans quelques pays; de même que les membres ordinaires du cabinet qui n'ont pas de portefeuille, les conseillers d'État sont responsables des résolutions prises et adoptées par eux. Aussi la loi Suédoise du 10 février 1810 confond-elle dans une seule et même disposition les ministres d'Etat et les conseillers d'État (préface de la loi), et le chapitre I de la loi norwégienne du 7 juillet 1828 est relatif aux ministres d'État et autres membres du *conseil d'État*. — De même l'art. 159 de la loi fondamentale des Pays-Bas du 14 octobre 1848 déclare passibles d'une poursuite judiciaire les membres du conseil d'État à raison de délits relatifs à leurs fonctions. (Contra, art. 69 de la Constitution du 22 frimaire an VIII.)

Roi, il ne peut encourir que la responsabilité générale, c'est-à-dire celle qui incombe à tout particulier (1).

Des considérations que nous venons de présenter, il résulte que les ministres à portefeuille sont seuls responsables d'une manière absolue (2). Ce sera donc toujours d'eux qu'il s'agira quand nous parlerons des ministres.

§ II. *Questions particulières.*

Nous savons maintenant quelles sont les personnes auxquelles s'appliquent les dispositions de notre pacte fondamental sur la responsabilité des ministres. Mais quand commence et quand finit cette responsabilité? En rentrant dans la vie privée, le ministre tombe-t-il complètement sous l'application du droit commun, en ce qui concerne les actes qu'il a posés pendant la durée de ses fonctions, et particulièrement la compétence de la Cour de cassation subsiste-t-elle, ainsi que la nécessité d'obtenir l'autorisation préalable de la Chambre des Représentants à l'effet de pouvoir poursuivre le ministre? Enfin, quelle est la position des complices non-ministres par rapport à la poursuite? Voilà le triple ordre de questions que nous avons à résoudre.

Quand commence et quand cesse la responsabilité du ministre? Le citoyen appelé par le Roi aux fonctions ministérielles n'acquiert la qualité de ministre qu'à partir du jour de son acceptation. Jusque là il ne peut encourir aucune responsabilité, parce qu'il n'a ni le titre, ni les droits, ni les pouvoirs, ni partant les devoirs du ministre à remplir. Le caractère public du fonction-

(1) Comp. Robert Mohl, p. 105-109.

(2) Toutefois, nous avons vu que les membres du cabinet sans portefeuille sont aussi responsables jusqu'à un certain point : mais ces sortes de ministres ne sont guère connus en Belgique. Sur les personnes responsables comme ministres, Cf. Rob. Mohl, p. 105-109. — Lagemans, p. 21-23.

naire n'achève de se former, dit Merlin [1], que par la prestation du serment auquel celui-ci est tenu [2].

Le ministre, dont la démission a été donnée, mais n'est pas encore acceptée par le Roi, reste-t-il encore ministre? D'après les principes généraux du droit, l'affirmative nous parait incontestable, l'acceptation par le Roi de la démission offerte vient seule effacer la qualité de ministre. Un fonctionnaire public n'a pas le droit de se démettre de sa charge par sa propre autorité. Ceci est tellement évident que, s'il en était autrement, la déclaration du Roi portant que la démission offerte est acceptée deviendrait absolument sans objet, attendu que le fonctionnaire public aurait déjà perdu sa qualité par sa seule volonté. Remarquez, dit Merlin [3], qu'un officier qui donne sa démission entre les mains de M. le Chancelier, ne peut pas renoncer à ses fonctions, que sa démission ne soit acceptée. Puisque le ministre démissionnaire conserve sa qualité de ministre jusqu'au moment de l'acceptation de sa

---

(1) *Répertoire*, v° *Serment* § 1, art. 1, 3. Le serment que prêtent les officiers à leur réception, dit Loyseau, *Traité des offices*, livre 1, chap. 4, n° 71, est *vere sacramentum, id est religiosa observatio, quæ arcanis quibusdam ceremoniis peragitur*. Aussi est ce dans ce serment que git la principale cérémonie de la réception, et c'est ce serment qui attribue et complète en lui l'officier, l'ordre, le grade et s'il faut parler ainsi, le caractère de son office et qui lui défère la puissance publique (Merlin, v° *serment*, § 1, art. 1, n° 1). Ces principes n'ont rien perdu de leur force, ajoute Merlin (eod.), par la révolution qui s'est opérée de nos jours dans les pouvoirs publics; les dignités, les fonctions, les offices ont changé, mais la nécessité du serment est restée la même. Ainsi, la Cour de cassation de France a-t-elle décidé par arrêt du 10 avril 1847 qu'un membre de la Chambre dont les pouvoirs n'ont pas encore été vérifiés et qui partant n'a pas encore prêté serment, ne peut invoquer les garanties constitutionnelles attachées à cette qualité.

(2) Comp. art. 48 de la loi du 25 ventôse an XI sur les notaires. — Espagne, loi du 11 mai 1849, art. 1, 3° in fine.

(3) V° *Démission*. On en usait de même chez les romains, continue Merlin, pour les magistratures : de là le reproche quo l'historien Dion foit à César d'avoir contrevenu oux lois en se démettant du consulat de sa propre autorité. Les évêques qui se sont démis de leurs évêchés, les conservent jusqu'à ce que leur démission ait été acceptée par le pape. Le conseil d'État l'a ainsi jugé par deux arrêts des 9 avril 1647 et 29 avril 1657.

démission par le Roi, il en résulte que jusqu'à cette époque, il peut exercer tous les droits et est soumis à toutes les obligations qui dérivent de sa position. Toutefois la théorie constitutionnelle réclame une modification de ces principes, en ce qui concerne les actes que le ministre peut être appelé à poser. Il est convenable en effet, que le ministre, dont la démission est irrévocablement donnée, ne s'occupe plus que des actes d'administration, et particulièrement qu'il ne soutienne devant les Chambres que des projets de loi qui ont un caractère d'urgence universellement reconnu; il doit s'abstenir de faire discuter par les Chambres tout projet de loi dont il est possible de remettre la discussion jusqu'à la constitution d'un nouveau cabinet. En effet, l'avènement d'un ministère nouveau amène généralement un revirement de politique; d'autres idées présideront dès lors à la direction des affaires de l'État, et comme conséquence, tous les actes posés par le cabinet antérieur et qui ne sont pas encore devenus irrévocables, seront rapportés par les nouveaux ministres. Nous parlons ici principalement des projets de loi qu'il est loisible au nouveau cabinet de retirer aussi longtemps qu'ils n'ont pas été convertis en lois. C'est ainsi que le ministère Rogier-Frère rapporta lors de son avènement en 1848, tous les actes de quelque importance que le ministère antérieur (De Theux-Malou), avait posés pendant le temps qui s'écoula avant que leur démission donnée irrévocablement fut acceptée par le Roi. Or, en présence du droit du nouveau cabinet de considérer comme non avenus tous les actes posés par ses prédécesseurs et n'ayant pas acquis un caractère définitif, et comme il peut arriver que ce droit soit réellement exercé, on comprend qu'il ne peut dépendre des ministres démissionnaires de faire discuter par les Chambres législatives des projets de loi auxquels il ne sera donné probablement aucune suite. Les Chambres ont le droit de s'opposer à des délibérations inutiles et frustratoires, mais elles n'auraient pas le droit de se refuser à la discussion d'un projet de loi qui,

dépourvu de tout caractère politique, serait d'une urgence évidente.

Les discussions du Sénat confirment notre théorie. Le ministère Piercot-de Brouckere venait de donner sa démission; celle-ci n'était pas encore acceptée, lorsque, le 2 mars 1855, Mr le ministre des affaires étrangères exposa au Sénat la position du ministère. Alors s'éleva la question de savoir quels projets de loi le ministère démissionnaire pouvait soutenir. Il fut admis dès le principe qu'il ne pouvait soutenir des projets de loi politiques. On se demanda ensuite si les projets de loi urgents ou sans importance votés par la Chambre des Représentants pouvaient être discutés au Sénat devant un ministère démissionnaire. La discussion fut vive. Le baron de Tornaco proposait à l'assemblée de s'ajourner jusqu'à la constitution du nouveau ministère, mais cette proposition fut rejetée par 24 voix contre 15, et il fut reconnu que le ministère démissionnaire pouvait encore malgré sa position, soutenir la discussion des lois urgentes ou ne présentant par elles-mêmes qu'une faible importance[1].

---

(1) *Annales parlementaires* (Sénat, 1854-1855, p. 138 et sq.). Une théorie un peu différente a été exposée à la Chambre des Représentants dans la séance du 18 janvier 1849 par M. Lelièvre : « Pense-t-on, disait l'orateur, que le législateur ait encore considéré comme remplissant des fonctions ministérielles..... un ministre démissionnaire qui, comme on le sait, se borne dans ce cas à agir comme administrateur, et ne pose plus des actes politiques de quelque valeur. » L'honorable membre se demandait encore si le ministre, qui a remis entre les mains du Roi une démission qu'il sait irrévocable, est encore ministre dans le sens constitutionnel de ce mot; car l'acceptation postérieure de la démission n'est, disait-il, que la déclaration du fait préexistant. En réalité cette doctrine se confond avec la nôtre, puisqu'elle déclare valables les actes d'administration posés par le ministre démissionnaire postérieurement à sa démission. Mais de là, ne résulte pas que les ministres aient perdu leur qualité à cause de leur démission ; il s'ensuit au contraire que cette qualité a survécu à la démission ; seulement les droits qu'elle confère sont paralysés en partie par la faculté réservée à la Chambre de se refuser à la discussion de certains projets de loi, à savoir de tous ceux qui impliquent plus qu'un simple acte d'administration. — Cf. *Annales parlementaires*, 1848-1849, p. 483.

Le ministre dont la démission a été acceptée par le Roi peut-il encore à raison des crimes et délits commis pendant la durée de ses fonctions être poursuivi comme ministre? Doit-il être traduit devant la Cour de cassation, et l'intervention de la Chambre des Représentants est-elle indispensable ?

Occupons-nous séparément de la responsabilité politique du ministre et de la responsabilité ordinaire ou de droit commun. Il est incontestable que le ministre, même après la perte de sa qualité, demeure justiciable de la Cour de cassation, à raison des actes posés par lui dans l'exercice de ses fonctions, et que la Chambre des Représentants conserve le droit exclusif de le mettre en accusation. En effet, la considération qui s'attache à la haute position du délinquant, et la nécessité de lui donner un juge qui présente les plus fortes garanties d'impartialité, ayant spécialement provoqué la création d'un tribunal spécial pour les ministres, cette considération conserve toute sa force dans le cas dont il s'agit. Le ministre qui est rentré dans la vie privée, peut revenir au pouvoir; sa démission peut n'être qu'une feinte, un moyen d'éviter la juridiction plus redoutable de la Cour de cassation, et, dans ce cas, comment le juge ordinaire ne prendrait-il pas en considération la personnalité de l'accusé? Comment ne se laissera-t-il pas influencer par elle absolument comme si l'accusé exerçait encore ses fonctions? En supposant même que les tribunaux ordinaires remplissent leurs devoirs aussi consciencieusement que la Cour suprême, et que le ministre encoure la peine attachée à son crime, la société a-t-elle des garanties contre l'exercice du droit de grâce? La limitation que l'art. 91 de la Constitution apporte à la prérogative royale, dépend en effet précisément d'un jugement rendu par la Cour de cassation. Comment admettre que le Roi, exerçant son droit de grâce sans contrôle, laissera exécuter la peine sur celui qui n'a peut-être encouru une condamnation, que parce qu'il s'est conformé à ses ordres, parce qu'il s'est montré son serviteur fidèle ? Et, alors même que

le ministre aurait commis le crime ou le délit de son propre mouvement, ses relations avec la personne du Roi sont telles que des garanties contre l'abus du droit de grâce restent toujours indispensables. C'est pour prévenir cet abus que l'intervention du Sénat vient corriger, qu'il importe de soumettre le ministre retiré du pouvoir à la juridiction de la Cour de cassation, même dans le cas où la démission du ministre est sérieuse et irrévocable.

Aussi trouvons-nous en faveur de cette opinion une jurisprudence constante dans les pays constitutionnels. Les ministres de Charles X furent accusés de trahison le 6 août 1830, bien que depuis le 26 juillet de la même année, ils eussent cessé d'être ministres. En Angleterre le comte de Danby, le lord chancelier comte de Macclesfield, lord Warren Hastings et lord Melville furent poursuivis devant la Chambre des lords après s'être démis de leurs fonctions. Il est vrai qu'on a vu aussi de nombreuses accusations contre des ministres être abandonnées à la suite de la retraite des accusés; mais cet abandon, n'étant qu'un acte de modération de la part des autorités chargées de la poursuite, qui considérèrent la démission du coupable comme une garantie suffisante pour le pays, cet abandon ne prouve rien contre la légalité du droit de poursuite, et surtout n'établit pas l'incompétence de la Cour de cassation, pour juger les ministres après leur rentrée dans la vie privée[1].

Nous arrivons au même résultat en ce qui concerne le droit de poursuivre les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions. Cette poursuite n'appartient qu'à la Chambre des Représentants. Elle seule peut prononcer la mise en

---

(1) Robert Mohl, p. 118, 121. — En ce sens : Suède, loi du 10 février 1810, § 10; Constitution de la Saxe, § 151; Grand-duché de Hesse, loi du 5 juillet 1821, art. 2. La loi badoise du 5 octobre 1820, § 5, et les projets français de 1833 et 1834 ne maintiennent la juridiction de la Cour spéciale que pendant un certain délai, mais il est difficile de rendre compte de cette restriction.

accusation de l'ancien ministre ; en effet, presque tous les motifs qui militent en faveur d'une restriction du droit de poursuite, lorsqu'il s'agit de faits d'administration du ministre et qui seront indiqués plus loin, presque tous ces motifs subsistent après la retraite du ministre ; pour n'en citer ici qu'un seul, il serait souverainement injuste de soumettre le ministre sans contrôle aucun de la Chambre, à une foule d'actions légères ou téméraires provoquées par la nature même de ses fonctions [1].

Si nous passons maintenant aux crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, nous constatons d'une part, que les motifs qui ont fait instituer la Cour de cassation pour juger les ministres en matière criminelle, sont en général les mêmes, qu'il s'agisse de faits d'administration, ou de crimes et de délits communs : il faut donc appliquer ici purement et simplement les observations de théorie que nous avons présentées au sujet de la responsabilité politique du ministre. A notre avis, ce serait se rendre coupable d'une contradiction flagrante et inexplicable que d'admettre dans les deux cas une solution différente. De deux choses l'une : ou il faut écarter complètement la Cour de cassation quand le ministre est rentré dans la vie privée, ou bien le soumettre indistinctement à cette même juridiction. La première alternative est universellement repoussée; dès lors la seconde doit prévaloir. Le ministre, dit-on, qui a perdu cette qualité, n'est plus qu'un simple particulier; il doit donc être soumis aux lois générales, une exception au droit commun n'a dès lors, plus de raison d'être. Cet argument prouve trop, donc il ne prouve rien. Au reste, la jurisprudence belge a formellement décidé que les magistrats de l'ordre judiciaire, qui, aux termes de l'art. 479 du Code d'instruction criminelle et de l'art. 10 de la loi du 20 avril 1810, sont justiciables en

(1) Robert Mohl, p. 217, 220.
(2) Voir infra, n° 105.

matière correctionnelle de la Chambre civile, de Cour d'appel, doivent être traduits devant cette juridiction même après la perte de leur qualité à raison des crimes et délits communs dont ils se seront rendus coupables pendant la durée de leurs fonctions. De plus, en France, la Chambre des pairs s'est déclarée compétente en 1830 pour juger le comte de Kergolay prévenu d'une infraction ordinaire, bien que celui-ci eût donné sa démission comme pair avant la poursuite(1).

Il en est autrement quant à l'autorisation préalable de la Chambre des Représentants, à l'effet de pouvoir poursuivre le ministre inculpé d'une infraction ordinaire commise pendant la durée de ses fonctions. Le ministère public peut poursuivre *de plano* le chef du département ministériel, qui s'est retiré du pouvoir; car l'intervention de la Chambre, lorsqu'il s'agit d'un délit commun, n'a pas pour but de soustraire le ministre à des actions légères ou téméraires, conséquences nécessaires de son administration, mais de le conserver à la direction des affaires publiques, de ne pas entraver la marche du pouvoir exécutif, et l'on comprend que cette considération est sans objet à l'égard d'un ministre qui a perdu cette qualité.

Deux questions se présentent à l'égard des complices du ministre : d'abord à quelle juridiction appartiennent-ils? ensuite le ministère public peut-il les poursuivre d'office ?

Quant à la question de juridiction, les complices du ministre doivent être traduits devant la Cour de cassation. Le grand principe, que les législations modernes ont emprunté aux lois romaines : *ne continentia causæ dividatur*, doit ici recevoir son application(2). Cette règle s'oppose d'une manière absolue à ce

---

(1) *Ann. parlem.* 1864-1865. M. Lelièvre, p. 1017. Contra M. Delcour, p. 1014 et M. De Brouckere, p. 1015. Cette question n'a pourtant pas fait l'objet d'une discussion sérieuse.

(2) Cf. Code 3 brumaire an IV, art. 234; L. 18 germinal an IV; Code Pénal

que l'appréciation du même fait soit soumise à des tribunaux différents; l'indivisibilité du fait doit entraîner l'indivisibilité de la procédure. Mais quel sera dans l'espèce, le tribunal dont la juridiction doit prévaloir sur celle de l'autre? Le ministre entrainera-t-il ses complices devant la Cour de cassation, ou bien les tribunaux ordinaires jugeront-ils à la fois les complices et le ministre? Il est un cas, dit Merlin[2], où l'on ne peut pas douter que le tribunal d'exception ne soit celui devant lequel tous les prévenus doivent être traduits; c'est lorsque ce tribunal par le grand nombre des juges dont il est composé et par la solennité que la loi met dans sa manière de procéder, offre à chacun des prévenus une garantie plus assurée que les tribunaux ordinaires. Aussi d'après la loi du 24 messidor an IV, tous ceux qui seraient accusés d'avoir été complices d'un crime à raison duquel un représentant du peuple ou un membre du directoire exécutif était mis en état d'accusation par le corps législatif devraient être traduits devant la Haute Cour de justice, pour y être jugés conjointement avec le représentant du peuple ou membre du directoire exécutif. N'a-t-on pas vu en France, il y a quelques années, un ministre, Mr Teste, traduit devant la Chambre des pairs pour des faits relatifs à ses fonctions, et entrainant devant cette même juridiction trois ou quatre délinquants[3]? Sur quel autre principe que sur celui de la préférence du tribunal d'exception est fondée la disposition de l'art. 501 2° du Code d'instruction criminelle, d'après lequel lorsqu'un crime est imputé à un tribunal entier

militaire 30 septembre 1791, titre I, art. 5 ; L. 3 pluviôse an II, art. 14 ; L. 4 brumaire an IV, art. 15 ; L. 22 messidor an IV (sur les conseils de guerre), art. 2 ; Code pénal militaire 21 août 1814, art. 14; L. 24 messidor an IV sur la haute cour de justice; L. 20 septembre 1791, art. 54; Décret 12 novembre 1806, art. 11 et 71 ; art. 225, 227 C. C.; art. 501, 2° C. crim.; art. 555, 554, 555 C. crim. sur les cours spéciales (abrogé).

(2) *Répertoire*, v° *connexité*.

(3) *Ann. parl.* 1864-1865. Discours de M. Tesch, p. 448.

ou à un membre de la Cour d'appel dans l'exercice de ses fonctions, la procédure qui dans ce cas est déférée à la Cour de cassation[1], est commune à tous les complices, lors même que ceux-ci n'exerceraient point des fonctions judiciaires ? Nous avons en Belgique, un arrêt formel de la Cour de cassation, se déclarant compétente à l'égard de tous les complices du ministre en se basant sur ce que l'indivisibilité de la procédure, conséquence nécessaire de l'indivisibilité du délit, emporte attribution de toute la poursuite au juge de l'ordre le plus élevé [2].

En théorie pure, la Cour de cassation doit attirer à elle la connaissance de tout le délit pour trois motifs :

1° Comme constituant la juridiction la plus élevée du pays ;

2° Parce que, présentant des garanties plus fortes par une bonne administration de la justice en ce qui concerne les ministres, elle doit offrir ces mêmes garanties à l'égard de tous les citoyens ;

3° Parce que tout tribunal d'exception, qu'il soit ou non, plus favorable à chacun des prévenus que la juridiction ordinaire, doit nécessairement et par la nature des choses l'emporter sur celle-ci, car l'exception déroge à la règle générale ; la règle générale doit donc fléchir devant l'exception. Il est vrai que cette théorie peut être défavorable aux prévenus justiciables de la juridiction ordinaire ; mais « ceux-ci, dit un remarquable avis rapporté par Merlin [3], ont à s'imputer de s'être associés dans le crime avec un individu que la loi en aurait retranché, pour le soumettre à la juridiction d'exception ; ils ne seront sans doute passibles devant cette juridiction que de la peine, dont aurait pu les frapper la justice ordinaire, mais ils doivent en subir l'appareil et les formes » et, ajoutons-nous, toutes les conséquences fâcheuses, comme la

(1) Art. 485 C. crim.

(2) Arrêt C. Cass. Belg., 12 juillet 1865. *Pasicrisie* I, 258.

(3) Répertoire v° *Connexité*, § 4.

privation du jugement par le jury[1]. Quant au second point ce sera au procureur général près la Cour de cassation que devra être laissé le soin de poursuivre les complices du ministre : la Chambre des Représentants n'a, aux termes de la Constitution, que le droit de mettre en accusation le ministre. Or nous sommes ici dans une matière exceptionnelle, et les exceptions au droit commun sont de stricte et rigoureuse interprétation. Néanmoins rien ne réclame à l'égard des complices l'intervention de la Chambre [2].

(1) Il est évident que cette doctrine ne peut recevoir son application, quand une disposition formelle de la loi l'écarte dans des cas particuliers par une considération d'équité et de philanthropie. Cf. Loi du 24 messidor an IV; ort. 501, 2e C. Crim.; loi du 20 septembre 1791 ort. 54; décret du 12 novembre 1806, art. 11 et 71 sur les tribunaux maritimes; art. 14, loi du 3 pluviose an II, et art. 15, loi du 4 brumaire on IV, sur les tribunaux militaires; arrêts de la Cour de cassation de France des 21 mars 1807 et 14 avril 1808 pour les cours spéciales et art. 553 et 554 C. Crim. (abrogé). Contra art. 5, loi du 30 septembre, 19 octobre 1791; art. 2, loi du 22 messidor an II; 14 C.P. milit. belge; art. 55 C. Crim. (abrogé). *Ann. parlem.*, 1864-1865, MM. Delcour et Tesch, p. 1000-1001, M. Guillery, p. 989-990; Dalloz, *Répertoire*, vo compétence criminelle, nos 170, 176, 179; Cf. Haus, *Cours d'instruction criminelle*, 2e partie, no 21; Mohl, p. 121, 126; Lagemans, p. 65-66, 115.

(2) La Constitution du grand-duché de Saxe-Weimar-Eisenach énonce le même principe dans son paragraphe 19.

CHAPITRE II.

DES CAS DE RESPONSABILITÉ.

§ I. *Généralités.*

Pour pouvoir accuser un ministre, il faut qu'il se soit rendu coupable d'une infraction; mais, eu égard à leur double qualité d'hommes privés et de fonctionnaires publics, les ministres peuvent commettre soit des infractions de droit commun, soit des infractions résultant de la gestion des affaires publiques. Si ces dernières sortent des règles générales de la répression et donnent naissance à une responsabilité spéciale, le ministre se trouve soumis pour les délits ordinaires à la même responsabilité que tous les autres citoyens. Dès lors, dans un travail qui a pour objet la responsabilité ministérielle, nous n'aurions pas à nous occuper de ce qu'on peut appeler la responsabilité générale ordinaire ou de droit commun, laquelle embrasse tous les crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions; mais une loi récente[1] ayant accordé temporairement aux ministres, même dans ce cas, le bénéfice d'une juridiction exceptionnelle, nous nous en occuperons, quand nous examinerons la procédure à suivre contre les ministres, ou les règles d'après lesquelles ceux-ci doivent être poursuivis et jugés devant les tribunaux de répression. Dans ce chapitre, nous ne parlerons

(1) Loi du 19 juin 1865.

que de la responsabilité spéciale ou politique du ministre, laquelle s'étend à tous les actes posés dans l'exercice des fonctions ministérielles.

A la différence de ce qui se pratiquait en France en 1789, à la différence de ce qui existe dans la plupart des autres pays représentatifs, où les lois fondamentales déterminent elles-mêmes les limites de la responsabilité ministérielle, soit d'une manière souveraine[1], soit en confiant au législateur le soin de les développer en définissant les délits qu'elles énumèrent[2], le Congrès national s'est contenté de proclamer le principe de la responsabilité ministérielle en laissant d'une façon absolue à ses successeurs la tâche de déterminer par une loi particulière les divers cas de responsabilité. En s'abstenant de poser eux-mêmes une règle quelconque sur l'étendue de la responsabilité des ministres, les auteurs de notre Constitution ont suivi l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis, où l'on admet purement et simplement que les chefs des départements ministériels sont soumis à un *impeachment*[3]. C'est une mesure sage et prudente. En évitant toute

(1) Const. des 3-14 septembre 1791, t. III, ch. II, sect. IV, art. 5; Const. du 5 fruct. an III, art. 152; Const. du 22 frim. an VIII, art. 54 et 72; Const. des cent jours, art. 39 et 41; Saxe, Const. du 4 septembre 1832, art. 140, 142.

(2) Charte de 1814, art. 56; Charte de 1830, art. 28 et 47. Cf. le rapport présenté à la Chambre des députés de France par M. Bérenger le 18 février 1834. On y voit expliqués et commentés les mots *trahison*, *concussion* et *prévarication* (art. 4, 5 et 6 du rapport). Cf. ROBERT MOHL, p. 130, 131.

Bade (Grand duché de), Const. § 7 et 67, loi du 5 octobre 1820, § 1; Bavière, Const. § 5 et 6, loi du 4 juin 1848, art. 9; Brunswick, Const. 1822, § 136; Hanovre, Const. du 5 septembre 1848, § 102 2°; Hesse-Électorale, Const. du 5 janvier 1831, § 61; Hesse (Grand duché de), Const. du 7 septembre 1820, art. 109; Hohenzollern-Sigmaringen, Const. § 192; Pays-Bas, loi fond. du 14 octobre 1848, art. 73 2° et 3°; Pologne, Const. de 1791 et 1814; Portugal, Charte constit. du 29 août 1826, art. 103 et 104; Wurtemberg, Const. du 25 septembre 1849, § 195.

(3) C'est-à-dire à un acte de mise en accusation (ROBERT MOHL, p. 129). Le droit public anglais caractérise tous les crimes et délits commis par des ministres par la dénomination générale de *high crimes and misdemeanours* (BENJ. CONSTANT, *Resp. des ministres*, ch. VI).

délimitation quelconque de la responsabilité ministérielle, on ne s'exposait pas à inscrire dans le pacte fondamental du pays des dispositions vicieuses ou incomplètes, comme celles que contiennent les chartes françaises de 1814 et de 1830. Celles-ci en rendant les ministres responsables spécialement de *trahison* et de *concussion*, ont renfermé cette responsabilité dans des limites évidemment trop étroites. On a cru plus tard devoir compléter cette énumération par le mot *prévarication*, mais cette addition est encore loin d'être suffisante pour épuiser l'objet de la responsabilité ministérielle(1). Les ministres sont les agents responsables du pouvoir exécutif; or l'action de celui-ci se manifeste sous les formes les plus variées; comment saisir par la pensée l'ensemble de ces modes d'action, de ces besoins, de ces rapports, sans en omettre un seul, sans laisser dans l'institution tout entière des lacunes regrettables et compromettre ainsi les intérêts les plus graves? Au contraire un principe général embrasse nécessairement et sans la moindre difficulté tous les cas qui peuvent se présenter, et qu'il peut paraître utile ou nécessaire de prévoir. Un corps éclairé et impartial parviendra toujours à séparer, et même sans de grands efforts, les faits qui réclament une poursuite et une condamnation de ceux qui doivent rester indifférents au pouvoir social et à la justice répressive; une définition trop étroite enchaînerait son jugement. Si au contraire, il se laisse diriger par les passions politiques presque toujours partiales, ce corps éludera l'énumération la plus minutieuse comme le principe le plus large; il méconnaîtra toutes les précautions du législateur et foulera aux pieds toutes ses dispositions. L'organisation de la responsabilité ministérielle est donc éminemment difficile; elle doit comprendre à la fois, les grandes crises politiques comme les

(1) Voir aussi Portugal, Charte constit. du 29 août 1826, art. 103. Les autres constitutions précitées (p. 70, note 2), tout en s'abstenant de pareilles énumérations n'en renferment pas moins des dispositions inutiles.

détails journaliers de l'administration ; une bonne loi sur la responsabilité des ministres exige, disait le rapporteur de la section centrale, de profondes méditations et un long travail [1]. Ces observations s'appliquaient avec une force particulière à l'époque contemporaine du Congrès. La responsabilité politique du ministre ne faisait que naître sur le continent. Privé de tout guide, n'ayant guère vu fonctionner le mécanisme constitutionnel, manquant de l'autorité et de la lumière des précédents, le Congrès n'aurait pu faire sur cette matière qu'une législation défectueuse, ou bien stérile et inutile à cause de la généralité de ses dispositions. Ces inconvénients sont loin d'avoir complètement disparu. Aussi M. de Theux, disait-il, dans la séance du 21 mars 1861, que la responsabilité du ministre et des autres agents du pouvoir méritait une discussion approfondie et de la plus grande maturité. Lorsqu'on aura un peu plus d'expérience, ajoutait-il, on pourra s'en occuper utilement [2]. Enfin l'œuvre du Congrès, quelque complète qu'elle eût pu être pour le présent, n'aurait en aucun cas présenté cette garantie pour l'avenir ; les besoins du pouvoir exécutif se diversifient, se multiplient et s'étendent avec le temps et les circonstances ; tous les jours pour ainsi dire se révèlent des besoins nouveaux et naissent des institutions nouvelles ; dès lors, il eût été dangereux de circonscrire dans des limites invariables la sphère de la responsabilité des ministres. La Constitution eût contenu un système incomplet, et à ces dispositions, on eût donné l'immutabilité de règles constitutionnelles [3].

Mais le Congrès ne s'est pas cependant borné à établir d'une manière absolue la responsabilité ministérielle en désignant la Chambre des Représentants pour mettre les ministres en accusation

(1) Rapport de Mr Raikem, du 5 févr. 1831, voir Huyttens, t. II, p. 113.

(2) *Ann. parlem.* 1860-1861, p. 906 et sq.

(3) Thonissen, p. 254. Cf. J.-C. Thorbecke, *Aant.* II, p. 184. Benj. Constant, *Principes de politique*, ch. IX.

et la Cour de cassation pour les juger [1]. Tout en refusant d'insérire dans notre pacte fondamental les règles sur la responsabilité des ministres, il a imposé aux législateurs futurs l'obligation formelle de faire une loi sur la matière en déterminant les cas de responsabilité [2]. Toujours sage, toujours prévoyant, soupçonnant sans doute que des difficultés inhérentes à la nature de l'institution retarderaient plus ou moins longtemps son organisation par le pouvoir législatif, le Congrès adopta en outre la disposition provisoire de l'art. 134, d'après laquelle jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi, la Chambre des Représentants obtient un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre et la Cour de cassation pour le juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine [3]. Le Congrès a donc reconnu la nécessité de faire une loi organique sur la responsabilité des ministres. Au sein même de cette assemblée il se trouvait des membres qui voulaient qu'elle-même la promulguât. Dans le projet de Constitution présenté par MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts, ces honorables membres reproduisaient presque textuellement les dispositions de la Constitution de l'an VIII. Les ministres étaient rendus responsables aux termes de l'art. 57 du projet : 1° De tout acte du Gouvernement signé par eux et reconnu inconstitutionnel, 2° de l'inexécution des lois et règlements d'administration publique, 3° des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et règlements [4]. Mais cette proposition fut repoussée, probablement par le motif qu'elle ne contenait aucune règle bien précise sur la matière, attendu que les divers cas de responsabilité qu'elle énumérait n'étaient guère plus explicites que le principe même. Il en fut de

(1) Art. 63, 64, 90 1° Const. Cf. 91 et 89.
(2) Art. 90 2° et 139 5° Const.
(3) Art. 134 1° Const.
(4) Huyttens, t. IV, p. 52.

même d'une autre disposition présentée par M. François; renvoyée aux sections, elle ne fut pas adoptée [1]. M. Charles de Brouckere, à cette époque administrateur-général des finances, présenta à son tour un projet de décret sur la responsabilité ministérielle [2]. Bien que l'urgence de ce décret ait été constatée et déclarée par le Congrès, aucun rapport ne fut fait sur le projet de loi et celui-ci ne fut pas discuté. Dans la séance du 20 janvier 1831, M. Destouvelles proposa la disposition additionnelle qui forme aujourd'hui le second membre de l'art. 90 et qui fut acceptée : une loi devra déterminer les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres, et le mode de procéder contre eux, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées. De cette manière, pour nous servir des expressions de l'orateur, on n'a pas besoin de faire entrer dans la Constitution tous ces détails, mais on pose clairement le principe qu'une loi devra les régler [3]. Indépendamment de l'adoption de cette disposition, d'après laquelle la responsabilité ministérielle est une tâche que le Congrès impose à ses successeurs, les auteurs de notre Constitution déclarèrent encore dans l'art. 139 que cet objet devait être réglé par une loi particulière et dans le plus court délai possible.

Trente-cinq années se sont écoulées depuis lors, et le pouvoir législatif n'a pas encore satisfait au vœu du Congrès. A-t-il eu raison ? Oui à notre avis. Une pareille loi est fort difficile à faire [4], à moins de se renfermer dans des généralités aussi vagues que le principe lui-même; nous avons déjà établi suffisamment ce point. Les quatre projets de loi que la Hollande a vus surgir en 1849,

(1) Huyttens, t. II, p. 222.

(2) Id., t. II, p. 219 et t. V, pièces justificatives, p. 274.

(3) Id., t. II, p. 222.

(4) Telle était déjà en 1828 l'opinion de M. de Gerlache, alors membre des États-Généraux de Hollande, aujourd'hui premier président de la Cour de Cassation de Belgique. — Discours prononcé aux États-Généraux, séance du 3 déc. 1828.

1831, 1833 et 1834 et les projets français de 1814, 1817, 1819, 1832, 1834 et 1839, dont les derniers sont même restés sans résultat, compléteraient au besoin la démonstration[1]. Cette loi, nous dira-t-on peut-être, est plutôt préventive que répressive; mais comment pourra-t-elle produire des effets sérieux, si elle n'est pas sérieuse elle-même? Le gouvernement constitutionnel n'a pas encore atteint le degré suffisant de maturité et de développement, pour qu'on puisse se flatter de l'organiser avec succès dans une de ses manifestations les plus délicates et les plus compliquées. Nous croyons que même aujourd'hui le moment n'est pas encore venu d'aborder et de résoudre cette grave question devant laquelle ont reculé jusqu'ici la plupart des gouvernements. Il est vrai que le nombre des lois sur la responsabilité des ministres qu'a vus surgir le XIXe siècle, est assez considérable. Les Bays-Bas[2], la Suisse[3], la Suède[4], la Norwége[5], le Danemarck[6], l'Espagne[7], la Bavière[8], et les Grands duchés de Bade[9], de Hesse-Darmstad[10] et de Saxe-Weimar[11] possèdent une loi spéciale qui se rattache plus ou moins intimement à cet important objet[12]. Mais la plupart de ces lois ne renferment guère que des dispositions relatives à la procédure[13]. D'autres

(1) En 1864, un député italien, M. Sinca, a déposé un projet de loi concernant la réponsabilité ministérielle, mais il n'a pas été discuté.

(2) Loi du 22 avril 1855.

(3) Id. du 9 décembre 1850.

(4) Id. du 10 février 1810.

(5) Id. du 7 juillet 1828.

(6) Id. du 3 mars 1852.

(7) Id. du 11 mars 1849.

(8) Id. du 4 juin 1848 et 30 mars 1850.

(9) Id. du 5 octobre 1820.

(10) Id. du 5 juillet 1821 et du 8 janvier 1824. Ordon. du 25 février 1829.

(11) Id. du 22 septembre 1850. Voir encore Hesse Électorale, loi du 8 mars 1831.

(12) Cette loi est encore formellement prescrite par la Constitution du Portugal (Charte constitutionnelle du 29 août 1826, art. 104).

(13) Telles sont notamment les lois du Danemarck, de l'Espagne et du grand duché de Saxe-Weimar.

se bornent à établir quant à la responsabilité ministérielle elle-même quelques règles générales, qui sont loin de constituer une solution satisfaisante de la question [1]. Le Congrès national belge a voulu que la responsabilité des ministres fût réglée par une loi organique; nous respectons pleinement ce vœu; le législateur belge est tenu de s'y conformer sinon actuellement, au moins dans l'avenir. Nous ne pensons pas pourtant que les garanties constitutionnelles des citoyens, que la sûreté de l'État soient attachées à une énumération plus ou moins détaillée des divers cas de responsabilité, ou à l'énonciation de certains principes généraux sur la matière. Les droits des particuliers comme ceux de la société puisent une protection aussi complète et aussi efficace que possible dans la seule existence de la responsabilité des ministres, et dans le pouvoir discrétionnaire que l'art. 134 de la Constitution accorde à la Chambre des Représentants pour accuser les ministres et à la Cour de Cassation pour les juger, en caractérisant le délit et en déterminant la peine, sans que toutefois la peine puisse excéder celle de la réclusion, sauf les cas expressément prévus par les lois pénales. Cette disposition de notre pacte fondamental, organise, comme on le voit, une législation provisoire sur la matière; elle l'établit sur des principes aussi larges que pourrait jamais le faire une loi organique. Le pouvoir discrétionnaire, accordé par notre Constitution à la Chambre des Représentants et à la Cour de Cassation, ne peut au reste produire aucun inconvénient sérieux : ou bien ces deux corps fournissent au pays la somme de lumières et d'impartialité indispensable à l'accomplissement de leur haute mission, et alors tous les droits de la société et des particuliers jouissent d'une protection pleine et entière

---

(1) Voir en effet les lois de la Bavière, du Grand duché de Bade et de la Hesse-Darmstadt. La loi des Pays-Bas est plus complète; celle de la Suisse est précieuse pour la responsabilité civile du ministre; les lois suédoise et norwégienne sont très précises et contiennent une longue énumération des divers cas particuliers de responsabilité.

sous l'empire de l'art. 134 de la Constitution, tout autant que sous celui de la meilleure loi organique, lors même qu'elle ferait une énumération aussi complète que possible des divers cas de responsabilité et des pénalités qui leur correspondent ; ou bien ces deux corps sont dépourvus de ces deux qualités ou de l'une d'elles, et alors ils méconnaitront et fouleront aux pieds les dispositions de la loi spéciale aussi bien que le texte constitutionnel de l'art. 134. D'ailleurs suivons l'exemple de l'Angleterre ; un système aussi large y fonctionne depuis des siècles sans aucun danger pour les libertés politiques [1]. C'est là une réponse péremptoire aux esprits inquiets qu'entraine le désir de tout réglementer. Le Congrès lui-même en inscrivant dans notre Constitution un système complet sur la matière, semble avoir soupçonné que ce système provisoire aurait plus qu'une durée éphémère.

Mais, abstraction faite de la difficulté de parvenir à la confection d'une loi organique sur la responsabilité des ministres, surtout à cause de notre inexpérience de la vie constitutionnelle, abstraction faite de l'existence d'une législation complète sur la matière, le pays est-il donc désarmé vis-à-vis des représentants du pouvoir exécutif ? Nullement. La nation a des garanties très-sérieuses : le ministre n'a pas la libre disposition des deniers publics ; la cour des comptes surveille et contrôle l'emploi des fonds de l'État [2] ; le ministre ne pourrait avec efficacité prêter son contre-seing à des arrêtés royaux ou faire des règle-

---

(1) Il n'y a point en Angleterre de loi spéciale régissant la responsabilité ministérielle. Mais il résulte de nombreux précédents et d'actes du Parlement que la Chambre des communes a le droit de mettre en accusation tout conseiller de la couronne, pair ou commoner, pour trahison ou tout autre crime ou délit, et de le traduire devant la Chambre des Pairs ; qu'un acte d'accusation posé par la Chambre des Communes se poursuit de session en session, de Parlement en Parlement, nonobstant les prorogations et les dissolutions ; que l'accusé n'est point admis à invoquer un pardon antérieur de la couronne. (Note de M. Vandeweyer, ministre de Belgique à Londres). — Quant aux procès faits à des ministres, voir Robert Mohl, p. 597-701. — (2) Art. 116 Const. ; loi du 29 octobre 1846.

ments contraires aux lois, puisque la Constitution investit les tribunaux du droit et leur impose même l'obligation d'examiner la légalité des arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux, et ne leur permet de les appliquer qu'autant qu'ils seront conformes aux lois [1]. De plus cette loi spéciale sur la responsabilité ministérielle que l'on réclame parfois avec tant d'insistance, serait, comme le disait M. Devaux, d'une très-rare application [2]. Nous n'avons pas eu le malheur de voir chez nous ce spectacle aussi étrange que dangereux, de ministres accusés d'avoir trahi l'État ou d'avoir violé la Constitution. Une seule fois un ministre éminent, un des fondateurs de notre nationalité, M. Joseph Lebeau, fut accusé de violation de la Constitution, pour avoir livré au gouvernement français un banqueroutier réfugié en Belgique et nanti de valeurs considérables soustraites à ses créanciers. Un membre de la Chambre des Représentants, M. A. Gendebien, déposa une proposition de mise en accusation contre le ministre; mais elle fut repoussée par 53 voix contre 18, après une énergique et brillante défense présentée en faveur du ministre par M. J.-B. Nothomb, membre de la même Chambre [3].

Ainsi, comme on vient de le voir, si d'un côté une loi organique sur la responsabilité ministérielle soulève les difficultés les plus graves, d'un autre côté elle n'est réclamée d'une manière impérieuse, ni par la nécessité de veiller à la sûreté de l'État et à la garantie des droits constitutionnels des citoyens, ni par la fréquence des infractions. Nos législateurs ont donc avec raison différé la confection de cette loi jusqu'au moment où l'on pourra

(1) Art. 107 Const.

(2) *Ann. parlem.* 1860-1861, M. Devaux p. 906 sq. Nous ne parlerons pas ici de l'effet préventif que produit la seule publication d'une loi. Cet effet est pleinement réalisé par les dispositions de l'art. 134 de la Constitution.

(3) Théod. Juste, *Vie de Joseph Lebeau*, p. 110.

avec quelque espoir de succès, s'occuper de cette question délicate(1).

Néanmoins le Congrès ayant imposé au pouvoir législatif l'obligation de régler cette matière par une loi, nous devons examiner d'abord la question de savoir si la responsabilité ministérielle doit faire l'objet d'une loi spéciale, ou si les dispositions qui se rapportent à cette responsabilité, doivent trouver place dans le Code pénal. Cette question fut soulevée à la Chambre des Représentants par M. Coomans dans la séance du 23 Mars 1861(2). Le ministre de la justice, M. Tesch, soutint avec raison que la loi sur la responsabilité des ministres était appelée à régler des faits d'un caractère particulier, et que partant elle n'entrait pas dans le droit pénal commun(3). Telle était aussi l'opinion des membres du Congrès, puisque dans l'art. 139 de la Constitution ils ordonnent de pourvoir *par des lois séparées* à la responsabilité des ministres et des autres agents du pouvoir (art. 139 3°) et à la révision des Codes (art. 139 11°)(4).

Est-il convenable que la loi sur la responsabilité des ministres soit présentée par le gouvernement lui-même, ou l'initiative doit-elle émaner de la Chambre? L'art. 27 accorde l'initiative à chacune des trois branches du pouvoir législatif, sauf quant aux lois relatives aux recettes et aux dépenses de l'État, et au contingent de l'armée, qui doivent être votées d'abord par la Chambre des Représentants. Rien ne s'oppose à ce qu'on suive ici la marche ordinaire, consistant à faire discuter par les Chambres les projets élaborés

(1) *Ann. parlem.* 1860-1861, M. Devaux p. 906 sq., M. De Theux p. 906 et 909. Cf. Lagemans p. 53 et 54. Benj. Constant, *Cours de polit. const.* p. 876. Thorbecke, *Aant. op de Grondwet* t. I, p. 184. Rapport de M. Defré, le 8 mai 1863.

(2) *Ann. parlem.* 1860-1861, p. 906-909.

(3) *Ann. parlem.* 1860-1861, p. 906-909, M. Lebeau. Cf. Haus, *Cours de droit criminel.* t. I, p. 33.

(4) *Ann. parlem.* ibid., M. Pirmez.

par le Gouvernement et offrant par là même les plus fortes garanties. Il est vrai que la loi est dirigée contre les ministres ; mais elle l'est contre les ministres en général, et non contre celui qui la propose et ses collègues en particulier. D'ailleurs les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés[1].

§ II. *Des principes que doit contenir la loi sur la responsabilité du ministre.*

Comme nous l'avons déjà annoncé, cette loi doit avoir exclusivement pour objet *la responsabilité politique du ministre*, c'est-à-dire la responsabilité que celui-ci encourt à raison des actes posés dans l'exercice de ses fonctions. Le ministre, qui s'est rendu coupable de crimes ou de délits communs, reste soumis comme tout citoyen aux lois pénales ordinaires, et tout ce qui pourra résulter de sa position exceptionnelle, c'est que dans certains cas, elle entrainera une punition plus forte, le juge ayant l'obligation de proportionner la peine dans les limites du maximum et du minimum à la culpabilité de l'agent[2].

Mais d'après quel principe doit être conçue la loi sur la responsabilité politique du ministre. Quelles règles générales devront présider à sa confection? Cette loi doit-elle régler tous les faits punissables commis par le ministre dans l'exercice de ses fonctions, ou seulement ceux de ces faits qui ne sont pas prévus par

(1) Art. 42 Const. Le projet de décret soumis au Congrès national n'émanait-il pas de M. Charles de Brouckere, à cette époque administrateur général des finances, et la loi sur la cour des comptes du 28 octobre 1846 dirigée également contre le pouvoir, ne fut-elle pas due à l'initiative du gouvernement?

(2) Voir Rauter, nº 276.

les lois pénales ordinaires? A notre avis, il faut répondre dans le dernier sens; les seules infractions qui doivent faire l'objet de la loi organique, sont celles qui ne trouvent pas leur répression dans le Code pénal; pour toutes les autres infractions on peut se borner à renvoyer aux dispositions du droit commun. Nous sommes pourtant loin de croire que cette loi ne devrait prévoir que les grandes crises sociales. Au contraire, ce qu'elle devra surtout régler, ce sont les détails journaliers de l'action politique. Son efficacité doit être plutôt préventive que répressive[1]. Nous pensons que notre doctrine a en sa faveur l'autorité incontestable des principes; qu'elle est en même temps conforme à la théorie émise par notre pacte fondamental; qu'enfin elle trouve un appui dans la loi des Pays-Bas du 22 avril 1855, sur la responsabilité des ministres, dans la Constitution française du 22 frimaire an VIII, et dans le projet de Constitution présenté au Congrès par MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts. Envisageons la question à ce triple point de vue.

Nous proposons de faire prononcer par la loi sur la responsabilité des ministres, un renvoi pur et simple aux dispositions des lois pénales ordinaires pour toutes les infractions réprimées par ces lois, bien que le ministre les ait commises dans l'exercice de ses fonctions. En effet, dans quel but s'occuperait-on dans notre loi spéciale des faits punissables qui font déjà l'objet de la loi générale? Serait-ce pour modifier, étendre ou expliquer la notion du crime ou du délit? Mais la définition commune atteint pleinement son but à l'égard des ministres; elle s'applique à tous les citoyens indistinctement, donc aussi aux chefs des départements ministériels. Elle examine les divers genres d'infractions possibles et les analyse séparément dans leurs formes les plus variées[2]. Si, d'ailleurs, il y avait sous ce rapport des lacunes dans notre

(1) Soria de Crispan, p. 111.

(2) Voyez par exemple les art. 75, 108; 114-122, 169-183, C. P.

législation criminelle, ces lacunes devraient être comblées non seulement vis-à-vis des ministres, mais encore à l'égard de tous les autres agents du pouvoir et à l'égard de tous les particuliers, c'est-à-dire que les changements convenables devraient avoir lieu dans le Code pénal lui-même. De plus, il est des infractions que réprime le Code pénal et dont ces fonctionnaires publics peuvent seuls se rendre coupables (1); dans d'autres cas, l'infraction sera le plus généralement commise par des agents du pouvoir, de sorte que les rédacteurs du Code ont eu spécialement en vue cette catégorie de personnes (2), à tel point que la qualité de fonctionnaire, aggravant bien souvent l'infraction ou la culpabilité de l'agent, le code pénal sévit d'une façon particulière contre les fonctionnaires en édictant contre eux des pénalités plus fortes que contre les simples particuliers (3). Les définitions, que le Code pénal donne des crimes et des délits qu'il prévoit, ne doivent donc subir aucune modification ou addition à l'égard des ministres; aussi le projet de décret présenté au Congrès par M. Ch. De Brouckere et reposant sur le principe que nous combattons, ne contient-il aucune disposition spéciale sur l'étendue des genres d'infractions qui font l'objet du Code pénal. Nous avons répondu d'avance à une autre observation d'après laquelle les crimes et les délits réprimés par le Code pénal sont empreints du moment qu'ils ont des ministres pour auteurs, d'une criminalité plus grande, résultant de la position élevée et du degré supérieur d'éducation et de connaissances du délinquant; le Code pénal quand il croit devoir tenir compte de ces considérations, élève en effet lui-même la pénalité contre tous les fonctionnaires publics indistinctement ou contre les ministres seuls; et, dans tous les autres cas, les limites du maximum et du minimum offrent au juge une latitude suffisante pour

(1) C. P. art. 114-131, 166-198.
(2) Comme dans les art. 75-108, C. P.
(3) Voyez entre autres les art. 81-82 1°, 145-147, 154-155 2°, 157-158, C. P.

mesurer la peine d'après la gravité de l'infraction et la culpabilité de l'agent.

Il ne nous paraît pas moins certain que la Constitution en déclarant qu'une loi serait faite sur la responsabilité des ministres, n'a eu en vue que les crimes et les délits commis par ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions et non prévus par le Code pénal. Nous en trouvons la preuve dans l'art. 134 de la Constitution. Aux termes de cet article, jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi, la Chambre des Représentants a un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger en caractérisant le délit et en déterminant la peine. Néanmoins, ajoute la Constitution, la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sauf les cas expressément prévus par les lois pénales. Ainsi dans notre système actuel de législation, les lois pénales ordinaires sont pleinement applicables aux ministres en ce qui concerne les pénalités qu'elles prononcent ; or, il est évident que ce qui est fait provisoirement par la Constitution doit l'être définitivement par le pouvoir législatif[1]. Si aujourd'hui, sous l'empire de l'art. 134 de la Constitution, le ministre est passible dans les limites du Code pénal, de la peine ordinaire, de celle qu'encourt tout autre citoyen, il doit encore, en vertu de la loi organique, et pour toutes les infractions prévues par la loi pénale générale, être exclusivement soumis au droit pénal commun. La loi organique sur la responsabilité des ministres n'a donc pas à s'en occuper.

Le système que nous préconisons est encore formellement consacré par la loi hollandaise du 22 avril 1855 sur la responsabilité des chefs de départements ministériels. En effet il résulte

(1) Ce mode d'argumentation, dont nous ferons encore usage en ce qui concerne les pénalités que doit établir la loi organique pour les délits qu'elle organisera, a déjà été employé à la Chambre des Représentants dans une question analogue. (*Ann. parlem.* 1861-1862, M. Frère-Orban, p. 1497, M. Tesch, p. 1509.)

de la combinaison des art. 3 et 35 de cette loi que la responsabilité des ministres n'est assujétie à des règles particulières qu'à raison des faits qui ne doivent leur criminalité qu'à la qualité de ministre, et qu'elle demeure entièrement soumise au droit commun en matière répressive pour tous les autres crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions ministérielles [1]. La loi des Pays-Bas se contente de réprimer par une disposition spéciale les seuls crimes et délits, qui doivent nécessairement avoir pour auteurs des chefs de départements ministériels et qui ne pourraient être commis par d'autres personnes. Le législateur renvoie purement et simplement au droit commun pour toutes les autres infractions, alors même qu'elles auraient été commises dans l'exercice des fonctions ministérielles. Le même système était appliqué dans la

---

(1) Voici le texte de ces deux dispositions

Art. 3. Sont coupables les chefs de départements ministériels .

A) qui ont apposé leur contre-seing sur des arrêtés royaux ou sur des dispositions royales qui violent la Constitution;

B) qui apposent leur contre-seing sur des arrêtés royaux ou sur des dispositions royales, par lesquels des lois ou des règlements généraux d'administration intérieure de l'État ou des colonies et possessions dans d'autres parties du monde sont violés ;

C) qui exécutent ou font exécuter des arrêtés royaux au des dispositions royales non revêtus de la signature exigée d'un des chefs des départements ministériels ;

D) qui prennent des dispositions ou donnent des ordres ou maintiennent des dispositions et ordres existants, par lesquels les prescriptions de la Constitution, des lois, ou de règlements généraux d'administration intérieure de l'État ou de ses colonies et possessions sont violées ;

E) qui négligent d'exécuter ou de faire exécuter les prescriptions de la Constitution, des autres lois ou de règlements généraux d'administration intérieure de l'État ou de ses colonies et possessions dans d'autres parties du monde, pour autant que cette exécution, à cause de la nature du sujet, appartienne à leurs départements ministériels ou leur a été expressément déférée, etc

L'art. 35 porte ce qui suit :

Les dispositions du Code pénal concernant les délits commis par des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions (*ambtsmisdrijven*), qui ne sont pas déterminés par la présente loi, conservent, même à l'égard des chefs des départements ministériels, leur pleine application. — Cf. Lagemans, p. 103-104. Les lois de la Suède et de la Norwége reposent sur un principe opposé.

constitution française du 22 frimaire an VIII [1] et dans l'art. 75 du projet de constitution présenté au congrès national belge par MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts [2].

On nous opposera probablement un document important des discussions du Congrès, à savoir le projet de décret soumis à cette assemblée par M. Charles De Brouckere. Dans les articles 3 et 5, il rendait le ministre responsable de plusieurs crimes ou délits réprimés par le Code pénal, c'est-à-dire des attentats à la propriété et à la liberté individuelle, de toute malversation, dissipation ou dilapidation des deniers publics, enfin des relations ou correspondances secrètes entretenues avec les puissances étrangères et les ennemis de l'État au dehors [3]. Mais, quelle que soit l'autorité dont jouisse ce document, il ne fait cependant pas force de loi, il n'a qu'une autorité de raison ; il nous est permis de discuter les principes qu'il consacre, et surtout nous avons l'obligation de rechercher s'il est en harmonie avec les dispositions de notre pacte fondamental : or, sous ce double rapport, nous sommes forcés, d'après ce qui précède, de repousser le système du décret. Il y a plus ; le décret contient d'autres dispositions formellement condamnées par la Constitution, comme celle de l'art. 8 qui défère le droit d'accuser les ministres, à l'une des deux Chambres et celle de l'art. 6, qui ne porte contre le ministre coupable d'avoir pratiqué des intelligences criminelles avec l'étranger que la peine de la réclusion, tandis que l'art. 134 2° de la Constitution renvoie formellement dans ce cas au Code pénal, lequel prononce la peine

(1) Art. 72.

(2) On nous répondra peut-être que cette proposition n'a pas été accueillie par le Congrès national ; mais nous pensons que ce vote était uniquement fondé sur l'absence de tout développement des principes consacrés par l'art. 57 du projet, lequel ne renfermait aucunement un ensemble de législation comme le projet de décret proposé par M. De Brouckere.

(3) Art. 3 2°, 3 4°, 5 2°. Cf. C. P. 76-82, 114, 122, 169, 174, 177, 183.

de mort [1]. Enfin l'art. 11 du projet de décret attribuait compétence pour juger les ministres à celle des deux Chambres qui n'a pas exercé le droit d'accusation, tandis que le Congrès ordonne de traduire les ministres devant la Cour de Cassation.

Nous pouvons donc conclure en disant que la loi organisant la responsabilité ministérielle, ne doit régler que les faits punissables uniquement à cause de la qualité du délinquant et des devoirs particuliers que la loi lui impose; toutes les autres infractions commises par les ministres tombent sous l'application du Code pénal.

A ce point de vue, la loi future doit consacrer avant tout les principes suivants :

Les ministres sont responsables :

1° de l'inexécution, par dol ou par faute, de la Constitution, des lois et règlements d'administration générale;

2° des actes royaux qu'ils auraient contresignés, ainsi que des actes ou ordres particuliers qu'ils auraient posés ou donnés contrairement à la Constitution, aux lois et règlements s'il y a dol ou faute.

3° de tout dommage causé à l'État ou aux particuliers, même sans aucune violation d'un texte de loi, si le dommage est le résultat d'un dol ou d'une négligence évidente.

Nous allons examiner successivement dans les paragraphes suivants le fondement et la portée de ces trois principes.

---

(1) Art. 76-77 C. P.

§ III. *Des omissions commises par le ministre.*

Deux questions se présentent à notre examen: Peut-on rendre le ministre responsable d'une simple omission? Cette omission doit-elle avoir sa source dans une intention criminelle, ou est-elle punissable, alors même qu'elle provient d'une simple négligence ?

La première question ne peut soulever des doutes sérieux. En effet, il peut arriver que, pour la rédaction d'une disposition de la loi, on puisse se servir indifféremment et avec le même résultat de la forme prohibitive ou de la forme impérative; or, il est évident dans ce cas qu'une simple différence de rédaction ne peut modifier le caractère de l'obligation imposée par la loi. En second lieu, abstraction faite de cette possibilité de transposition, la Constitution contient des injonctions tout aussi essentielles que les défenses qu'elle promulgue. Ainsi, par exemple, l'art. 71 de la Constitution donne au Roi la faculté de dissoudre les Chambres, en lui imposant l'obligation de convoquer les électeurs dans les quarante jours et les Chambres dans les deux mois; mais le Gouvernement néglige de convoquer les électeurs et empêche ainsi le renouvellement des Chambres; ou bien, sans qu'il y ait besoin de dissolution, le Gouvernement ne convoque pas les colléges électoraux afin de renouveler les mandats expirés, et entrave ainsi les opérations du pouvoir législatif et l'exercice des droits de la Chambre; une pareille omission est évidemment aussi punissable que la violation d'un texte prohibitif; dès lors l'une et l'autre doivent être de nature à provoquer la mise en accusation du ministre coupable(1). Aussi, dans le projet de décret

(1) Cf. Berriat Saint-Prix, n° 1105, p. 539. C'est ce que les jurisconsultes appellent *culpa in omittendo*. Rauter, n° 277.

sur la responsabilité ministérielle, présenté au Congrès par M. De Brouckere au nom du Gouvernement, le ministre était-il rendu responsable de l'inexécution des lois et règlements d'administration publique(1). L'art. 57 2° du projet de Constitution soumis au Congrès par MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts, contenait une disposition analogue. La même règle se trouvait déjà formulée dans la Constitution du 5 fructidor an III(2) et dans celle du 22 frimaire an VIII(3).

Abordons maintenant la seconde question sur la solution de laquelle l'entente est loin de régner parmi les publicistes et dans les constitutions. Le ministre est-il tenu de répondre de toute négligence, ou seulement de son intention criminelle, de sa mauvaise foi ? A notre avis, la cause de l'omission est indifférente, elle doit être punissable chez le ministre, peu importe qu'elle ait sa source dans un dol, une intention méchante ou dans une simple négligence, dans une erreur. En effet, les dispositions fondamentales de l'État doivent être protégées non seulement contre la mauvaise foi, mais encore contre la passion, la légèreté, la négligence et l'impéritie. Que deviendraient les droits constitutionnels des Chambres et des citoyens, si un ministre imprévoyant et incapable pouvait impunément les fouler aux pieds, sans pouvoir jamais encourir aucune pénalité aussi longtemps qu'il ne se serait pas abstenu de poser un acte dans une intention criminelle ? En second lieu la preuve du dol est éminemment difficile à fournir, et bien souvent pour

(1) Art. 3 1°. HUYTTENS, t. V, p. 88.

(2) Art. 152.

(3) Art. 54, 72 2°. Voir encore Const. des cent jours, art. 39. En ce sens Pays-Bas, loi du 22 avril 1855, art. 3 litt. E; Suède, loi du 10 février 1810, §§ 2 1°, 4, 5, 6, 7 ; Norwége, loi du 7 juillet 1828, ch. 1, §§ 1, 2, 4, 5 ; Portugal, Const. du 29 avril 1826, art. 103 4°; Hesse (Grand duché de), loi du 5 juillet 1821, art. 1 (in fine); Hesse-Electorale, Const. du 5 janvier 1831, § 61 (in medio) ; Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 9.

découvrir la mauvaise foi il faudrait se livrer à une instruction très minutieuse, de sorte que le dol ne pourrait résulter que de l'ensemble des débats, ce qui détruirait toute l'économie de la Constitution [1]. Ce système est consacré par la loi hollandaise du 22 avril 1855 sur la responsabilité ministérielle [2].

On élèvera, je le sais, contre cette solution des objections très-sérieuses. On soutiendra que l'administration des affaires publiques ne permet pas de forcer le ministre à répondre d'une simple faute; que la marche du Gouvernement devient impossible avec un pareil système, attendu qu'aucun ministre ne serait en état de se conformer à des prescriptions aussi rigoureuses. On invoquera encore la théorie du Code pénal qui ne punit en général les infractions à ses dispositions que pour autant qu'elles aient été commises dans une intention criminelle. On se prévaudra enfin du système préconisé par M. De Brouckere dans son projet de décret sur la responsabilité ministérielle soumis au Congrès national [3] et de plusieurs autres autorités.

---

(1) ROBERT MOHL, p. 182, 184.

(2) Art. 3 in fine (v^is *die, ook zonder opzet, de uitvoering onder littera E omschreven, grovelijk verzuimen*). Cf. LAGEMANS, p. 104, 110. — Mais le législateur hollandais qui déclare punissable la faute commise *par omission* absout le ministre qui se rend coupable de faute dans un acte positif. (Art. 3 litt. E 1°.) Cette distinction n'est qu'une transaction avec les principes : elle constitue non-seulement une erreur, mais encore une contradiction.

Cf. encore en notre sens : Norwége, loi du 7 juillet 1828, ch. 151, § 2 litt. A, B, C, I et § 4; Suède, loi du 10 février 1810, intitulé, §§ 2 1°, 5, 6; Hesse-Electorale, Const. du 5 janvier 1831, § 61 (v^is *qui aura grossièrement négligé les devoirs de ses fonctions*), loi du 8 mars 1831, article unique (v^is *fautes graves*); Grand duché de Bade, loi du 6 octobre 1820, § 9 (v^is *les degrés de la peine sont réglés selon le degré de la mauvaise intention ou de la culpabilité*); Grand duché de Hesse-Darmstadt, loi du 5 juillet 1821, art. 1 (v^is *ou le non accomplissement des promesses du régent*); Contra : Hanovre, loi fondamentale du 5 septembre 1848, §§ 102 1°, 103 1°; Bavière, Const. X, § 6; Brunswick, Const. de 1832, §§ 108, 111; projet français de 1834 et rapport de M. Béranger du 18 février 1834 à la Chambre des Députés (art. 4 et 6).

(3) Art. 13 5° (v^is *Immédiatement après la clôture des débats le président posera les trois questions suivantes : ..... 3° l'accusé a-t-il été de mauvaise foi ?*).

Mais ces divers arguments sont loin d'être décisifs. D'abord la raison d'État qu'on invoque, n'existe point; un ministre capable et actif parviendra facilement à se soustraire à la responsabilité que nous lui imposons. Nous apportons en effet à notre principe plusieurs modifications, qui seront indiquées dans un instant et dont la principale consiste à ne pas rendre le ministre responsable d'une fausse application de la loi, quand l'erreur de droit dans laquelle il est tombé est excusable d'après les circonstances. Ainsi le ministre peut être rendu responsable, qu'il soit coupable, soit d'une négligence matérielle, soit d'une erreur juridique. Dans le premier cas, sa responsabilité est en général absolue[1]; dans le second, c'est-à-dire quand le ministre a été victime d'une erreur excusable, elle vient à cesser. Telle est la concession importante que nous faisons à la nature des fonctions ministérielles. Appelé bien souvent à faire l'application d'un texte de loi douteux, le ministre ne peut être soumis à une peine par ce qu'il n'est pas parvenu à découvrir le véritable sens d'une disposition obscure, ambiguë ou équivoque, dont il était tenu de faire l'application, ou plutôt parce que le premier tribunal venu, statuant sur cette difficulté, a été d'un avis différent de celui du ministre. Mais, là s'arrêtent toutes les exigences de la position des ministres; rien de plus juste que de les forcer à prouver qu'en faisant une fausse application de la loi, ils ont été égarés par des motifs sérieux, par des considérations d'une valeur réelle; rien de plus équitable que de les soumettre à une exactitude matérielle, et de les faire répondre de toute négligence grave, de tout mépris de leurs devoirs, bien qu'ils n'aient pas agi dans une intention criminelle, sauf à proportionner la peine à la culpabilité moindre de l'agent[2].

On nous oppose le système du Code pénal, qui ne réprime en

---

(1) C'est-à-dire sauf une impossibilité bien constatée; voir plus loin page 126 sq.

(2) La loi hollandaise prononce dans ce cas la destitution du ministre et d'autres déchéances (art. 32).

général que le dol. Ce principe n'est pas absolu; il comporte de nombreuses exceptions[1]. Il y a plus, les infractions aux lois et règlements de police ou aux lois fiscales, sont punies, du moins en règle générale, soit qu'elles aient été commises sciemment et volontairement ou par simple faute [2]. Et si nous examinons la responsabilité des fonctionnaires publics, des agents du pouvoir, ne voyons-nous pas nos lois pénales prononcer des pénalités, sans distinguer entre le dol et la faute contre les conservateurs des hypothèques [3], les notaires [4], les officiers de l'État civil [5], les greffiers [6], les avoués [7] et les huissiers [8] ? Et si des fonctionnaires subalternes sont soumis à une responsabilité criminelle à raison d'une simple faute, à plus forte raison la loi a-t-elle le droit d'imposer la même responsabilité aux ministres, dont la position élevée suppose la plus haute somme de talents, de connaissances et de zèle, et dont la mission consiste à sauvegarder et à défendre les intérêts les plus graves.

Nous ne pouvons attacher aucune valeur à l'argument tiré du projet de décret de M. De Brouckere pour les motifs que nous avons déjà indiqués plus haut et qui prouvent que ce document est loin de refléter dans toutes ses dispositions, la pensée du Congrès national qui ne l'a pas même discuté. Remarquons enfin que l'omission est le moyen de tromper qui frappe le moins les sens; c'est l'apparence sous laquelle une pensée criminelle se croit le

---

(1) Art. 238, 240, 249-250, 254, 319-320, 402, § 2, 404, 435, 458, 479, n° 2 à 4 C.P. Cf. Haus, *Cours de droit crim.* t. 1, p. 73, note 3.

(2) Haus, t. 1, p. 73, note 4.

(3) 2202-2203 C. C ; loi hyp. art. 132.

(4) Art. 6, 12-13, 16-17, 26, 33, 47, 57, loi du 25 ventôse an XII.

(5) Art. 50, 52 C. C. (v^is *toute inscription de ces actes faite sur une feuille volante*), 156-157, 192 C. C., 192-195 C. P.

(6) Art. 244 C. pr. civ., art. 77, 112, 164, 195, 369, 370, 372 C. Crim.

(7) Art. 1031 in fine, C. pr. civ.

(8) Eodem et art. 43, 44 et 45 du décret du 14 juin 1813.

mieux à couvert [1]. Si jamais une loi ne rendait pas le ministre responsable de ses omissions, on serait effrayé de voir les conséquences qui en résulteraient pour le malheureux pays ayant dans ses codes pareille loi. Ni les lois inexécutées, ni l'armée désorganisée, ni les places fortes et les frontières laissées sans défense, ni la révolte impunie, ni la guerre civile occasionnée et se développant grâce à l'impéritie ou à la négligence du pouvoir, ni les magasins de l'État détruits ou vides, ni le pays ruiné par une disette qu'on aurait pu éviter, ou engagé dans une guerre extérieure par suite de la négligence apportée aux décisions que l'on pouvait prendre pour y obvier, ne constitueraient des faits de responsabilité pour les ministres. Citer ces exemples, c'est condamner le système que nous combattons [2].

Nous avons encore à déterminer les caractères que doit présenter l'omission punissable. Pour que le ministre puisse être poursuivi et condamné à raison de l'omission d'un acte, il faut que cet acte ait été effectivement omis, c'est-à-dire qu'il n'ait pas été posé à l'époque où il devait être posé. Il faut en second lieu que le ministre ait su ou ait pu savoir qu'il devait poser l'acte qu'on lui reproche d'avoir négligé de poser. En ce qui concerne la première condition, il faut naturellement distinguer deux cas : celui où la loi fixe un terme, et celui où aucun délai n'a été fixé. Si le ministre laisse expirer le terme légal, sa culpabilité est évidente, à moins que l'impossibilité physique de se conformer aux prescriptions du législateur ne soit constatée ; par exemple quand le ministre a donné ses soins à d'autres travaux au moins aussi indispensables, et que l'impossibilité où il se trouve d'obéir aux dispositions multiples de la loi ne lui est pas imputable. Mais quand aucun délai n'a été déterminé, alors l'omission du ministre

---

(1) En ce sens Robert Mohl, p. 182, 184. Lagemans, p. 50, 104-100. Cf. Pagès, *De la respons. minist.* p. 54 sq.

(2) Cf. Soria de Crispan ; Hello.

constitue une infraction, dès qu'il a laissé s'écouler le terme endéans lequel il lui était possible d'entreprendre l'acte, de sorte qu'ici encore le ministre peut se prévaloir comme excuse de tout obstacle qui l'a empêché de poser l'acte dans les délais ordinaires.

Pour que l'omission puisse entraîner la culpabilité du ministre, il faut en second lieu que le ministre ait connu ou ait pu connaître l'acte auquel s'appliquait la disposition de la loi et qu'il était tenu de poser. Au reste, le ministre peut avoir été averti de l'acte à poser, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit par la voie d'informations privées, pourvu que dans ce dernier cas le renseignement puise en lui-même, dans les circonstances, dans la personne de celui qui le transmet, des garanties suffisantes de véracité ; mais alors même que le ministre n'aurait été averti d'aucune manière, il est punissable quand son ignorance elle-même a sa source dans une négligence coupable, dans un mépris évident de ses devoirs (1).

§ IV. *Des actes positifs du ministre.*

Le second principe fondamental qui devrait être inscrit dans une loi sur la responsabilité des ministres est le suivant : les ministres répondent de tous les actes royaux qu'ils auront contresignés, ainsi que des actes ou ordres particuliers qu'ils auront

(1) La loi du Grand duché de Hesse-Darmstadt du 5 juillet 1821, contient sur les omissions commises par un ministre, une disposition singulière et souverainement injuste : dans l'art. 1 de la loi précitée, le ministre est rendu responsable du non accomplissement des promesses du régent. Le législateur a perdu ici de vue que les promesses faites aux Chambres par le prince ne constituent pas un devoir, ni leur non exécution une faute. Cf. Lagemans, p. 50; Robert Mohl, p. 153, note 13.

posés ou donnés contrairement à la Constitution, aux lois et règlements(1).

Nous avons vu plus haut en nous occupant du degré de culpabilité du ministre par rapport aux omissions qu'il aurait commises, que le dol ou la résolution crimininelle n'est pas une condition essentielle de l'infraction. Les observations que nous avons présentées à ce sujet s'appliquent pleinement aux actes positifs du ministre, et la solution doit être la même dans les deux cas et pour les mêmes motifs(2).

Plusieurs autres questions se présentent encore à notre examen. D'abord il est évident qu'il importe peu que l'acte soit contraire à la Constitution tout entière ou seulement à une de ses dispositions; car l'efficacité de la Constitution consiste précisément à protéger chacun des droits dont elle garantit l'exercice, et chacune des formes établies dans ce but(3).

Mais il faut que la violation particulière ait quelque importance; sinon on exciterait inutilement l'opinion publique, et par là même on créerait une sorte d'indifférence pour les accusations qui ont une importance réelle. En d'autres termes, et pour nous servir des expressions de lord Sommers, le droit d'accuser les ministres, est comme l'épée de Goliath; on ne doit la tirer que dans les grandes circonstances, si on ne veut pas qu'elle s'émousse(4). Il

(1) Const. du 22 frim. an VIII, art. 72 1[e] et 3[e]; Const. des cent jours, art. 39; projet de Constitution par MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts, art. 57 1[e] et 3[e]; projet de décret de M. De Brouckere, art. 5 1[e], 2[e] et 3[e]; Const. Belge, art. 64; loi hollandaise du 22 avril 1851, art. 2, 3 litt A, B, C, D.

(2) Le système de la loi hollandaise qui établit dans ces cas, une distinction entre les actes positifs et les omissions (art 3 litt. C 2[e] et litt. F) consacre à la fois une erreur et une inconséquence.

(3) Saxe, Const. du 4 septembre 1832, art. 142 1[e]; Bade (Grand duché de), loi du 5 octobre 1820, § 3; Norwége, loi du 7 juillet 1828, ch. I, §§ 1-6; Suède, loi du 10 février 1810, §§ 1-7; Portugal, Charte constit. du 29 août 1826, art. 103; Wurtemberg, Const. du 25 septembre 1819, § 195.

(4) Robert Mohl, p. 139 note 8. A ce sujet, la loi du Grand duché de Bade en

n'en résulte pourtant pas qu'il faille insérer cette restriction dans le texte de la loi, l'appréciation de la nécessité d'une mise en accusation doit être abandonnée souverainement à la conscience éclairée de la Chambre des Représentants. Dans ce système on atteint mieux, en effet, le but qu'on se propose et qui consiste à garantir la Constitution dans chacune de ses dispositions; le droit d'accusation suspendu sur la tête du ministre, préviendra encore bien de petites infractions. Le pouvoir discrétionnaire de la Chambre produira donc les effets préventifs les plus salutaires. En outre, en limitant le droit d'accusation par une disposition expresse et formelle de la loi, aux violations de la Constitution qui ont une certaine importance, on abdiquerait tout droit de poursuite contre le ministre, alors même que celui-ci se serait rendu coupable *d'une série* de violations de la Constitution dans des parties accessoires et secondaires, tandis que dans de pareils cas il serait peut-être utile et même nécessaire de provoquer la punition du ministre[1].

Toutefois une violation directe de la Constitution n'est pas indispensable pour donner naissance à la responsabilité ministérielle : il suffit que le ministre attente à une loi ou à un règlement d'administration publique dans son ensemble ou dans une de ses dispositions particulières[2]; sauf à admettre dans la pratique la restriction que nous avons énoncée pour une violation partielle

---

date du 5 octobre 1820 exige dans son art. 1, une condition fort arbitraire : le ministre doit avoir violé en tous ou en *divers* points la Constitution.

(1) RAUTER, n° 277 in fine.

(2) Const. du 22 frim. an VIII, art. 72 2°; Const. des cent jours, art. 39; projet de Constitution par MM. Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts, art. 57 2°; Projet de décret par M. De Brouckere, art. 3 2°; loi hollandaise du 22 avril 1855, art. 3, litt. B, D, C; loi fondam. du 14 octobre 1848, art. 73 2°; Suisse, loi du 9 décembre 1850, art. 4; Suède, loi du 10 février 1810, § 6; Norwége, loi du 7 juillet 1828, ch. 1, §§ 1, 2 P; Portugal, Charte constit. du 29 août 1826, art. 103; Hesse-Electorale, loi du 8 mars 1831, art. unique (in fine); Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 7 et 9.

de la Constitution, alors même que l'infraction serait dirigée contre tout le système de la loi ou du règlement; car une loi ou règlement, n'organisant en réalité qu'un seul principe constitutionnel, doit être assimilée en définitive (en ce qui nous concerne ici) à une disposition particulière de la Constitution. Ces mêmes principes doivent recevoir leur application aux omissions commises par le ministre comme à ses actes positifs(1).

Il se présente à ce sujet une question fort délicate. Le Roi commande les armées de terre et de mer (art. 68). Les ministres sont-ils responsables de la prise de commandement par le prince, et des actes, des ordres, qu'il donne dans la sphère du commandement? Nous croyons qu'il faut admettre dans ce cas une dérogation à l'art. 63 qui exige que tout acte du Roi pour être valable soit contresigné par le ministre qui par cela seul devient responsable. Cette exception nous paraît résulter de la nature même des choses et de l'esprit de la Constitution. En effet, l'intérêt de la nation exige que le commandement soit donné à un seul, afin qu'il y ait dans la conduite de la guerre cette promptitude d'action, cette certitude de coup d'œil, cette unité de vues qui appartiennent seulement aux chefs irresponsables. En face de l'ennemi, on ne peut discuter la valeur d'un ordre ; il faut l'exécuter ou le pays court risque d'être compromis. Or, c'est ce qui arriverait infailliblement si on exigeait le contre-seing du ministre sur ces ordres (2). Cela résulte également de l'esprit de la Constitution, car l'art. 68 venant après l'art. 63, semble vouloir créer une dérogation au principe contenu dans ce dernier article. Il semble que le Congrès ait voulu indiquer par là, une confiance absolue dans le Roi quand il s'agit de la conduite d'une guerre. A la différence de

(1) Const. du 22 frim. an VIII, art. 72 1°; Projet Forgeur, Barbanson, Fleussu et Liedts, art. 37 1°; Projet De Brouckere, art. 3 1°; loi hollandaise art. 3; loi fondam. du 14 octobre 1848, art. 73 1°.

(2) Sobia de Crispan, p. 106, t. IX. Hello, édition de 1846, t. II, p. 241 sq.

la loi anglaise, qui n'accorde dans aucun cas au Roi le commandement des armées (1), il a délégué au Roi le commandement des armées parce qu'il n'a pu raisonnablement se défier dans ces conditions du souverain, dont les intérêts sont alors les mêmes que ceux de la nation. Dans ce cas, Roi et Citoyens, tous sont unis pour la défense du pays par la communauté de leurs intérêts, et par leur amour pour la patrie (2).

Deux questions dont l'une concerne la tentative et l'autre la participation criminelle, méritent encore d'être examinées attentivement; la dernière nous amènera naturellement à nous demander quelle est la responsabilité du ministre à raison des actes posés par ses agents inférieurs ?

La tentative d'infraction commise par un ministre demeure évidemment sous l'empire du droit commun, lorsque le ministre a tenté l'infraction, non pas en sa qualité de ministre, mais comme simple particulier en dehors de l'exercice de ses fonctions. Il en est de même lorsque la tentative, bien qu'ayant lieu dans l'exercice des fonctions ministérielles, a cependant pour objet des crimes au des délits prévus par les lois pénales ordinaires. Dans l'un et l'autre cas, nous rentrons complétement dans les principes généraux en ce qui concerne les conditions et le mode de répression de la tentative. La circonstance que l'agent est chef d'un département ministériel, et qu'il s'est rendu coupable d'une tentative de crime ou de délit dans l'exercice de ses fonctions, ne peut avoir pour effet d'effacer ni même d'atténuer la culpabilité du ministre, de dispenser celui-ci de l'obéissance aux lois pénales, lesquelles sont obligatoires pour tous les citoyens, aussi longtemps qu'il n'y a pas été expressément dérogé.

---

(1) Hallam, t. IV, p. 327. Voir Statuts 25 Edouard III, ch. VIII, 4; Henri IV, C. 13.

(2) Cette question a été longuement discutée en Hollande. Cf. *Verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers*, p. 10; *De ministers, de Staten-Generaal en de magt des Konings volgens de Grondwet*, p. 10 sq.

Au reste, cette dérogation n'aurait aucune raison d'être : organes du pouvoir exécutif, chargés par devoir et par état de veiller à l'exécution des lois, et de maintenir intacts les droits constitutionnels des citoyens, ils sont doublement coupables, s'ils violent et foulent aux pieds ce qu'ils sont tenus de protéger et de défendre. D'ailleurs, indépendamment des obligations inhérentes aux fonctions qu'ils exercent, leur haute position sociale leur commande plus impérieusement qu'à tout autre citoyen de conformer leurs actes aux prescriptions des lois répressives, puisqu'ils sont mieux à même de connaître ces lois, et que partant la violation de ces lois suppose une culpabilité plus grande.

Quels sont les principes qu'il convient d'admettre sur la tentative lorsqu'il s'agit de crimes et de délits qui, ayant leur source exclusive dans la gestion des affaires publiques, ne sont pas réprimés par les lois pénales ordinaires, et doivent faire l'objet d'une loi organique sur la responsabilité ministérielle? Aux termes de l'art. 2 du Code pénal, la tentative devient punissable dès que la résolution de commettre un crime déterminé s'est manifestée par des actes extérieurs qui constituent un commencement d'exécution de crime, pourvu que la tentative ait été suspendue ou ait manqué son effet par des circonstances indépendantes de la volonté de l'agent. Mais la loi punit parfois l'intention perverse comme crime ou délit *sui generis*, dès que des actes d'exécution ont été posés en vue de l'infraction, alors même que celle-ci aurait été suspendue ou aurait manqué son effet par l'effet de la volonté de l'agent [1]; elle punit même dans certains cas, toujours comme crimes ou délits *sui generis*, des actes simplement préparatoires [2], voire même la seule résolution criminelle [3]. En édictant des pénalités contre les seules

(1) Art. 2 de la loi du 15 juin 1846 (art. 331 C. P.).

(2) Art. 86, 87, 88, 91 C. P.

(3) Art. 76-77, 79, 86-87, 89, 91 C. P. Art. 2 loi du 12 mars 1858. Art. 90 C. P. Voir Haus, *Cours de droit criminel* t. 1, p. 212-215.

machinations pratiquées, et les seules intelligences entretenues avec l'étranger dans un but hostile au pays, quel que soit au reste le résultat de la conspiration; en réprimant de même le complot contre la sûreté intérieure de l'État ainsi que la proposition faite et non agréée de former un complot, la loi a eu égard à la gravité du danger dont était menacé l'ordre social, et c'est pour ce motif qu'elle s'est écarté de toutes les règles sur la tentative en punissant la seule résolution criminelle. Or, les mêmes dangers réclament les mêmes précautions. Lorsqu'il s'agit d'actes émanant du pouvoir exécutif et qui ont pour but d'attenter à la Constitution, aux lois et aux règlements, le ministre commet un crime ou un délit par cela seul qu'il signe un acte qui lui est personnel ou qu'il décerne un ordre particulier. Si la société devait rester impassible en présence de pareils attentats, elle perdrait bien souvent l'occasion et le pouvoir de les réprimer après leur consommation ; remarquons en effet que nous avons ici en vue les attentats les plus graves et les plus dangereux qui, une fois consommés, assurent presque toujours l'impunité aux coupables. Par ces motifs, le pouvoir social ne peut, sans abdiquer, attendre la consommation du crime ni même un commencement d'exécution. Au reste la criminalité du contre-seing et de la signature du ministre ainsi que son intention criminelle sont évidentes. Telle est aussi la véritable théorie de notre Constitution qui porte dans son article 64 qu'*aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre, qui, par cela seul, s'en rend responsable*. Le même système est consacré par la loi hollandaise sur la responsabilité des chefs de départements ministériels : cette loi punit le seul contre-seing, la seule signature, le seul ordre du ministre, quand ces actes sont contraires à la loi fondamentale, aux lois et règlements d'administration générale[1].

(1) Art. 3[a, b, d]. Mais l'art. 5[1e] du projet de décret de M. De Brouckere contient une disposition contraire et exige un commencement d'exécution.

Si nous jetons un coup d'œil sur les dispositions du Code pénal, ne remarquons-nous pas que l'art. 188 du Code punit de la réclusion les fonctionnaires publics, les agents ou préposés du Gouvernement qui auraient requis, ordonné, fait requérir ou ordonner l'action ou l'emploi de la force publique contre un ordre émané de l'autorité légitime, tandis que l'art. 189 élève la peine à la déportation si la réquisition ou l'ordre ont été suivis de leur effet? Et le même système d'interprétation ne doit-il pas recevoir son application à une autre disposition du Code pénal, à l'article 114 1er C. P.[1], qui prévoit des faits analogues, et qui est rédigé à peu près de la même manière?

Passons à l'examen des faits de complicité du ministre. Quand un ministre peut-il être considéré comme complice du crime ou du délit commis par d'autres personnes? Écartons d'abord du débat tous les crimes et délits commis par le ministre en dehors de l'exercice de ses fonctions, et même tous ceux qu'il peut commettre en qualité de ministre, mais qui sont prévus par le droit commun en matière de répression. Pour la participation criminelle comme pour la tentative, nous rentrons par rapport à ces faits dans les principes généraux du droit criminel. La question de savoir si le ministre répond des faits de complicité dont il s'est rendu coupable, ne peut donc raisonnablement se présenter que lorsque dans l'exercice de ses fonctions, le ministre a pris part à une mesure qui n'est pas incriminée par les lois pénales ordinaires, et que les chefs de départements ministériels peuvent seuls être appelés à prendre.

Considérons en premier lieu le cas où la même infraction a été commise avec le concours de plusieurs ministres. Cette participation criminelle suppose un concert préalable entre les ministres, sinon il y a autant d'infractions distinctes et séparées que de faits individuels. Ce concert s'établira le plus souvent

(1) Contra Lagemans, p. 52, 54, 110.

dans le conseil des ministres. En Belgique, ce conseil n'a pas d'existence permanente. Il ne s'assemble que dans des cas rares et exceptionnels, particulièrement quand il s'agit de prendre des mesures exigeant le concert et la coopération de plusieurs chefs de départements ministériels, ou de délibérer soit sur le système général de politique à suivre par le cabinet, soit sur d'autres objets importants. Lorsqu'une décision illégale a été prise dans le conseil des ministres, on peut dire en général que la responsabilité en retombe sur tous les ministres qui ont adopté ou contre-signé la mesure en commun, ou qui, sans y avoir donné leur assentiment lors de la délibération, l'ont cependant mise ensuite à exécution dans leurs départements respectifs [1]. Dans l'un et l'autre cas, la culpabilité du ministre est évidente. En donnant son approbation à un acte illégal résolu en commun, il s'associe au crime ou au délit projeté ou plutôt à une infraction consommée, puisque la loi doit le punir, comme nous l'avons vu, non à titre de tentative, mais comme crime ou délit *sui generis*. Le ministre qui approuve est coupable, alors même que personnellement il n'aurait pas exécuté la décision commune; car, indépendamment de la culpabilité résultant pour lui du concert criminel, il doit encore être considéré comme auteur moral ou intellectuel des mesures d'exécution prises après coup par ses collègues. Il est coupable alors même qu'aucun ministre n'aurait encore procuré l'exécution de la délibération illégale, car son seul consentement engage sa responsabilité. La même solution doit être adoptée, quand la mesure prise en commun n'était susceptible d'être exécutée que par un ou plusieurs ministres, au ressort desquels elle appartenait exclusivement, pour les motifs

(1) Ajoutons cependant que dans cette dernière hypothèse l'absence d'une entente préalable exclurait toute idée de participation; l'on se trouve alors en présence d'une infraction individuelle et isolée. (Haus, *Cours de droit crim.* t. I, p. 217)

que nous avons indiqués. La culpabilité ne disparait pas davantage quand un ministre, après avoir combattu l'adoption de la mesure projetée, finit par s'y rallier ; la conscience de l'illégalité est même plus flagrante dans l'espèce, et l'abstention était imposée plus impérieusement au ministre convaincu de l'illégalité qu'à tout autre de ses collègues (1).

La même décision s'applique aux cas où le ministre, soit qu'il ait refusé tout assentiment à la mesure projetée, soit qu'il n'ait même pas pris part à la délibération sur la résolution illégale, l'a cependant mise à exécution dans son département.

Pour être affranchi de toute responsabilité par rapport à la mesure résolue en commun, il faut donc deux conditions : refus de toute approbation de la décision, et abstention complète dans la mise à exécution. Toutefois il n'est pas nécessaire que le ministre, dont l'opinion s'écarte de celle de ses collègues, dépose son portefeuille pour se soustraire à la responsabilité; la circonstance qu'il est resté au pouvoir, alors que ses collègues attentaient à la Constitution et aux lois, peut constituer une faute politique très-grande, mais ne saurait former la base d'une accusation juridique (2).

Le simple conseil donné par un ministre soit à son souverain, soit à ses collègues, peut-il entraîner une responsabilité criminelle ? En droit commun, les simples conseils, c'est-à-dire les conseils qui ne sont accompagnés ni de machinations ou artifices

(1) Dans le procès des ministres de Charles X, il fut prouvé que deux membres du cabinet Polignac : MM. de Guernon-Ranville et de Peyronnet, avaient combattu le système proposé par leurs collègues et aboutissant aux célèbres et fatales Ordonnances. Leur signature se trouvait pourtant au bas de ces publications ; ils n'avaient pas cru, disaient-ils, lorsque les circonstances étaient telles qu'il était impossible d'en dissimuler la gravité, pouvoir rompre avec le conseil pour la seule raison qu'ils n'avaient pu le dominer. Néanmoins ces deux ministres furent comme leurs collègues, déclarés coupables du crime de trahison.

(2) Voir Robert Mohl, p. 110-115.

coupables, ni d'instructions criminelles données sciemment et volontairement en vue du crime, ne sont pas punissables en règle générale, pas plus que le simple mandat, c'est-à-dire, le mandat non accompagné de dons ou de promesses, de menaces ou d'un abus d'autorité ou de pouvoir.

D'abord la complicité ne peut résulter que de faits considérés par la loi comme ayant ce caractère; car nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi (1). Les dispositions de la loi sur la complicité sont donc comme toutes les dispositions pénales, essentiellement limitatives; or la loi ne range point parmi les faits de complicité, la provocation par simple mandat ou par simples conseils. Il n'est pas difficile d'établir le fondement de cette théorie qui constitue une dérogation au droit romain. D'une part une simple sollicitation, comme une simple commission, n'est pas de nature à exercer une pression décisive sur la volonté de l'agent, et à entraîner celui-ci au crime : on ne se détermine pas à enfreindre la loi pénale, à courir les chances d'une entreprise criminelle uniquement pour faire plaisir ou pour rendre service à quelqu'un. Si, en fait, le conseil est suivi, si le mandat reçoit son exécution, l'agent viole la loi de son propre mouvement, sans avoir obéi à une influence ou à une impulsion étrangères; le mandant, le conseiller ne peuvent donc être appelés à rendre compte devant la justice pénale d'une infraction dont ils ne sont en rien la cause, à l'existence de laquelle on ne peut affirmer, ni prouver qu'ils aient contribué. D'autre part une simple exhortation, une simple commission ne prouve pas chez son auteur l'intention ferme et arrêtée de provoquer au crime ; le mandat, le conseil peuvent n'être que des propositions dépourvues de tout caractère sérieux; dans le plus grand nombre des cas, le ministère public ne parviendrait pas à établir la résolution du provocateur, et pourtant ce dessein de contribuer à l'existence de l'infraction est une condition indispensable de

(1) Art. 7 et 9 Const.; art. 1 et 4 C. P.; art. 364 C. Crim.

la résolution criminelle. Ce n'est que quand le mandat a été accompagné de dons ou de promesses, de menaces, d'un abus d'autorité ou de pouvoir; quand au conseil se sont jointes des instructions criminelles, des machinations ou artifices coupables, que l'on peut affirmer que l'agent a cédé à la provocation du tiers, et que la résolution criminelle de celui-ci est évidente [1].

Cette règle rationnelle du droit commun s'applique-t-elle aussi aux ministres? Ceux-ci peuvent-ils être rendus responsables des conseils qu'ils ont donnés, soit à un souverain, soit à leurs collègues? La négative me semble à l'abri de toute contestation. Pour que la responsabilité d'un ministre puisse être compromise, il faut plus qu'une pure sollicitation; il faut que le ministre ait contre-signé l'acte émanant du Roi, ou donné formellement son assentiment à la mesure projetée par ses collègues assemblés en Conseil de ministres. Le contre-seing du ministre établit formellement son intention de s'approprier l'acte royal, et constitue en même temps la cause directe de l'infraction. Une approbation solennelle donnée à la politique de ses collègues réunis en Conseil, est également une provocation sérieuse de la part du ministre, qui, par l'encouragement qu'il donne, contribue évidemment à l'exécution de la mesure criminelle, tandis qu'un conseil ordinaire n'est ni sérieux, ni efficace. Notre opinion n'est pas admise par tous les auteurs. Un éminent publiciste, Mr Robert Mohl, combat cette doctrine en s'appuyant sur l'autorité du droit constitutionnel anglais [2]. Mais les exemples, auxquels il fait

---

(1) Cette règle ne souffre d'exception que quand la provocation est publique (Art. 1 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse; art. 102, 217, 283 C. P.), quand la loi punit le mandat en général (art. 349-351 C. P., v° *ordre*; art. 248, 334, 338 v^is^ *fait receler, fait enlever, fait inhumer*) ou indistinctement toute provocation à un crime ou à un délit sans déterminer les conditions de la provocation. (Art. 313, 415-438, 442. C. P. v^is^ *instigateurs, provocateurs, moteurs*, art, 365 v° *subornation*). La doctrine que nous soutenons est professée par un des plus célèbres criminalistes belges, M. Haus (*Cours de droit criminel*, t. 1, p. 224-226.) Cf. Merlin, v° *conseil* n° 2.

(2) Page 138. Les conseils donnés au prince sont incriminés en Suède (Const.

allusion sans les spécifier, sont sans doute étrangers à la question que nous discutons; l'accusation avait sans doute pour base non pas de simples conseils, mais des instructions criminelles, un *consilium instructionis*, comme disaient les anciens criminalistes [1], ou d'autres faits que nous considérons nous-mêmes comme des actes de participation criminelle. Telle est aussi la conclusion qu'il faut tirer des renseignements fournis au sujet de la Constitution anglaise par M. Vande Weyer, ministre de Belgique à Londres.

A la question de complicité, se rattache intimement celle de savoir quelle est la responsabilité du ministre à raison des actes posés par des agents inférieurs? Pour bien déterminer cette responsabilité, il faut avant tout distinguer si le ministre a donné ou n'a pas donné à l'inférieur l'ordre de commettre le crime ou le délit. Si le ministre a provoqué son inférieur à commettre une infraction aux lois pénales [2] en lui donnant un ordre criminel, il doit être puni comme complice pour avoir provoqué par abus d'autorité ou de pouvoir [3]. S'il n'y a pas eu d'ordre émanant du ministre, plusieurs hypothèses se présentent encore : l'inférieur peut avant d'agir, avoir demandé et obtenu l'approbation du ministre; il peut avoir agi au su de ce dernier sans avoir cepen-

---

de 1809, §§ 105-107, loi du 10 février 1810, préface, §§ 1-5) et en Norwége (Const. de novembre 1814, §§ 5, 30, 75 n° 6, 86, loi du 7 juillet 1828, ch. 1, §§ 1-2). Le silence de toutes les autres Constitutions ou lois est décisif en faveur des principes généraux. En notre sens Lagemans, p. 49-50.

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, p. 226, note 3.

(2) Nous supposons ici une violation du Code pénal, par exemple, une arrestation arbitraire dont l'agent subalterne s'est rendu coupable. Dans notre système, il est vrai, une loi organique sur la responsabilité ministérielle ne doit pas s'occuper de ces sortes d'infractions alors même que le ministre les aurait commises dans l'exercice de ses fonctions; mais l'importance de la question de savoir jusqu'à quel point l'infraction de l'inférieur rejaillit sur le ministre, nous oblige à l'examiner et à élargir ainsi le cercle de cette étude.

(3) Art. 60 1° C. P.

dant obtenu son consentement formel; enfin l'action criminelle peut être restée inconnue au ministre jusqu'après sa perpétration.

En droit commun, le simple consentement ou l'approbation donnée au projet criminel exécuté ensuite par l'agent, ne constitue pas un acte de complicité (1). La loi ne punit pas en effet une semblable coopération à un crime ou à un délit, et elle ne devait pas le faire : le consentement donné à un dessein criminel est encore moins qu'un mandat ou un conseil; or nous avons vu que ces sortes de faits doivent rester indifférents à la justice pénale. A plus forte raison un tiers ne peut-il pas être rendu responsable de la connaissance qu'il avait de l'entreprise criminelle, et encore moins de son ignorance quelle qu'en soit la cause. Mais la nature des fonctions ministérielles ne permet pas l'application de ces règles aux chefs de départements ministériels. D'une part, si les ministres sont chargés de défendre la Constitution et les garanties constitutionnelles des citoyens, leur premier devoir consiste à s'abstenir de donner tout assentiment à une violation de la loi; d'autre part, on conviendra qu'une approbation donnée à un subalterne exerce sur la volonté de celui-ci une influence bien plus décisive que sur celle d'un

(1) Telle est l'opinion professée par M. Haus (*Cours de droit criminel* t. I, p. 226), qui l'étend même à l'approbation donnée par un supérieur à l'acte criminel de l'inférieur, par le motif sans doute qu'il n'existe aucun texte de loi qui érige en crimes ou délits de pareils actes de participation (voir par exemple les art. 144 1°, 188-191 C. P. sur la réquisition ou l'ordre criminel). Il me parait en effet certain, que tous les agents du pouvoir doivent, du moins en théorie, être soumis vis-à-vis de leur subordonné à une responsabilité plus étroite que les simples particuliers entr'eux, et surtout être tenus de répondre de toute approbation donnée à une entreprise criminelle de leur inférieur, comme nous le prouverons spécialement pour les ministres. Ce principe devrait être consacré dans la loi sur la responsabilité des agents du pouvoir, loi ordonnée par la Constitution (art. 139 8°). Pour les ministres, la lacune est déjà comblée par l'art. 134 Const. et même par le Code pénal.

égal ou d'un supérieur, et qu'elle emprunte tant à cette circonstance qu'aux devoirs inhérents à la position du ministre, un caractère sérieux qu'elle n'a pas dans tous les autres cas [1]. Dès lors, le ministre, qui consent à ce que son subordonné enfreigne la Constitution ou les lois, peut et doit être puni comme contribuant réellement, sciemment et volontairement à l'infraction.

Il doit être encore rendu responsable quand, sans manifester directement sa volonté, il ne prend aucune des précautions qui sont en son pouvoir pour s'opposer à l'exécution de l'attentat projeté parvenu à sa connaissance; car, par ce mépris des devoirs de sa charge, il devient la cause directe de l'infraction. Mais alors même qu'il n'aurait acquis aucune espèce de connaissance de l'entreprise criminelle, son ignorance même deviendrait punissable, si elle avait sa source dans un défaut de surveillance, dans une négligence coupable. On comprend sans peine qu'une pareille ignorance implique un mépris de devoirs tout aussi punissable que le défaut d'opposition à une mesure connue, et qu'elle se trouve dans un rapport tout aussi intime avec la violation de la loi commise par l'agent. D'ailleurs la simple possibilité qu'un ministre ennemi de la Constitution pourrait se reposer sur ses agents inférieurs animés des mêmes sentiments que lui, à l'effet de renverser toutes nos garanties constitutionnelles, sauf à alléguer éventuellement son ignorance comme cause de justification, cette possibilité seule réclame impérieusement une pareille responsabilité. Au reste celle-ci n'est nullement trop lourde pour un fonctionnaire capable et zélé, et celui qui ne possède pas ces qualités, mérite de supporter les conséquences de la

(1) Ainsi se justifie pleinement la différence que nous établissons entre les conseils donnés par les ministres à leurs collègues ou au souverain, et ceux qu'ils donnent à leurs inférieurs; ceux-ci sont punissables, ceux-là ne le sont pas, car les uns sont décisifs et sérieux, les autres ne sont ni décisifs ni sérieux.

faute qu'il a commise, en acceptant des fonctions qu'il n'était pas en état de remplir (1).

Enfin un dernier cas où le ministre sera appelé à rendre compte du fait de son agent, est celui où, sans s'être rendu coupable d'aucune faute avant la violation de la loi par son inférieur, il a refusé ou négligé, dès que l'acte est parvenu à sa connaissance, d'en faire cesser les effets et de désavouer le fonctionnaire subalterne. Ainsi du moment que le ministre est averti de l'acte illégal, par exemple, d'une arrestation arbitraire, il a l'obligation de désavouer son inférieur et de mettre à néant les mesures que ce dernier a prises : il est évident en effet que tout maintien de l'acte illégal associe directement le ministre à la violation de la loi, et que tout retard apporté par lui à l'exécution de ce devoir constitue une négligence coupable.

La théorie que nous venons d'exposer sur la responsabilité du ministre à raison d'actes posés par ses agents subalternes, est incontestablement conforme à la raison; elle est aussi celle de notre législation criminelle. L'art. 115 C. P. commine la peine de bannissement contre le ministre qui aurait ordonné ou fait un acte arbitraire et attentatoire, soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques d'un ou de plusieurs citoyens, soit aux constitutions de l'empire, et qui après les invitations mentionnées dans les art. 63 et 67 du sénatus-consulte du 21 floréal an XII, aurait refusé ou négligé de faire réparer ces actes dans les délais fixés par le dit sénatus-consulte. Cette disposition du Code pénal rend donc le ministre formellement responsable des ordres illégaux qu'il aurait donnés et maintenus au delà d'un certain délai, et après certains avertissements. Il est vrai que les éléments constitutifs du

(1) Robert Mohl, p. 136-139. Au reste le ministre peut avoir reçu des renseignemens suffisants, alors même qu'il aurait été averti par des informations purement privées, pourvu que celles-ci empruntent à elles-mêmes, aux personnes et aux circonstances une force suffisante, c'est-à-dire qu'elles soient de nature à faire présumer leur sincérité.

crime prévu par cet article et qui comprennent, outre l'acte arbitraire, le refus ou la négligence de se conformer aux trois sommations du Sénat conservateur, font défaut aujourd'hui, de sorte que l'art. 114 est sans application [1]; cette disposition reflète néanmoins parfaitement la pensée générale des rédacteurs du Code pénal; les actes dont il s'agit, méritent d'être punis par eux-mêmes, et alors même que le ministre consentirait après coup à en faire cesser les effets; et la Chambre des Représentants a le droit de les incriminer en vertu du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 134 de la Constitution. L'art. 116 du Code pénal complète la disposition précédente, en nous prouvant que la pensée des rédacteurs du Code pénal était de punir non-seulement les ordres illégaux émanés du ministre, mais encore le consentement de celui-ci à des actes criminels [2]. Enfin l'art. 119 C. P. édicte des peines contre les fonctionnaires publics chargés de la police administrative ou judiciaire, qui auraient refusé ou négligé de déférer à une réclamation légale tendant à constater les détentions illégales et arbitraires. Ainsi il résulte de la combinaison de ces trois dispositions que le ministre répond à la fois de son ordre criminel, de son consentement à des actes illégaux et arbitraires, et de son refus ou de sa négligence de désavouer ses agents subalternes, qui se seraient rendus coupables de semblables actes.

La loi hollandaise sur la responsabilité des chefs de départements ministériels applique les mêmes principes. Elle est formelle pour déclarer punissables les ministres qui auraient porté des règlements ou donné des ordres, ou bien qui auraient maintenu des règlements et des ordres contraires à la loi fondamentale, aux lois et aux règlements d'administration générale [3].

---

(1) Lagemans, p. 117-118. — Haus, *Cours de droit criminel.*

(2) Art. 116 C. P. (v[is] *si les ministres prévenus d'avoir ordonné ou autorisé*).

(3) Art. 3 [d]. Voir encore loi du 5 octobre 1820 (Grand duché de Bade), § 3.

Les discussions parlementaires en Belgique confirment également les principes que nous venons de proposer[1].

Il est presque impossible de s'occuper de la responsabilité des ministres à raison des actes posés par leurs inférieurs, sans dire en même temps quelques mots de la responsabilité des agents eux-mêmes.

Jusqu'à quel point et sous quelles conditions l'ordre du supérieur peut-il excuser l'acte illégal de l'inférieur? Pour que l'ordre illégal puisse exclure non pas la criminalité de l'action, mais la responsabilité de l'agent, il faut la réunion de trois conditions, 1° l'ordre doit avoir été donné par un supérieur à un inférieur qui devait au premier obéissance hiérarchique, 2° l'ordre doit être relatif à des objets qui sont du ressort de ce supérieur, 3° le subordonné doit avoir ignoré la criminalité de l'ordre ; il est censé l'avoir connue du moment que cette criminalité était *évidente*, du moment que l'acte ordonné constituait un *flagrant* abus de pouvoir.

Cette troisième condition est aussi indispensable que les deux premières. Toute infraction se compose de deux éléments : d'un fait matériellement contraire à la loi pénale, et de la culpabilité de l'agent. La culpabilité consiste à savoir que le fait est contraire à la loi pénale et à vouloir cependant le commettre ; il en résulte que du moment que l'agent a connu le caractère criminel de l'ordre, il est coupable. Aussi longtemps que la criminalité de l'ordre est douteuse, et surtout s'il y a une injonction formelle, le subordonné a pu le considérer comme conforme à la loi et l'exécuter comme tel, sans pouvoir encourir aucune peine. Mais quand l'illégalité est patente, quand l'infraction s'impose à l'esprit avec une clarté évidente, comment l'agent pourrait-il encore opposer sa bonne foi, et comment le pouvoir social pourrait-il encore

(1) *Annales parlementaires* 1861-1862, M. Frère-Orban, p. 1505-1506.

l'absoudre sans compromettre l'ordre social? Un officier de l'État civil ordonne à son inférieur de falsifier un acte de naissance, de mariage ou de décès; la loi absoudra-t-elle le subordonné? En vain celui-ci invoquerait-il pour justifier son action le devoir de l'obéissance hiérarchique; cette obéissance n'est pas absolument aveugle et passive; elle ne dispense pas le subordonné de faire usage de sa raison et d'obéir à la loi plutôt qu'à son supérieur, si l'ordre de celui-ci est ouvertement illégal. Soutenir l'opinion contraire, c'est non-seulement absoudre un vrai coupable, mais en outre réclamer l'application d'une peine contre l'inférieur qui, mettant l'obéissance à la loi au-dessus de l'obéissance hiérarchique, aurait refusé de mettre l'ordre illégal à exécution. C'est surtout à l'égard des militaires qu'on a défendu le principe de l'obéissance passive dans les termes les plus absolus; mais l'officier qui commanderait de tirer sur une population paisible, de mettre le feu à la maison d'un citoyen inoffensif, devrait-il être obéi? Le soldat qui prêterait son bras à ces actes arbitraires devrait-il donc être absous, et celui qui aurait refusé l'obéissance devrait-il été traduit devant un conseil de guerre? S'il en est ainsi, il faudra donc aussi absoudre le meurtre du Roi commis sur l'ordre d'un chef militaire, et punir le soldat qui n'aura pas tué son Roi! La responsabilité des militaires est donc soumise aux mêmes règles que celle des agents civils : les uns et les autres sont coupables dès qu'ils ont exécuté un ordre dont la criminalité a dû leur paraître évidente.

Cette doctrine est confirmée par les dispositions de notre Code pénal. Il est vrai que les art. 114² et 190 semblent n'exiger pour la justification de l'agent subalterne que deux conditions; à savoir qu'il ait agi par ordre de ses supérieurs pour des objets du ressort de ceux-ci et sur lesquels il leur était dû obéissance hiérarchique (1).

(1) Mais attendu que les art. 90 et 134 Const. ne sont applicables qu'aux cas de responsabilité encourue par les ministres; qu'aux termes des art. 114

Mais notre troisième condition, la bonne foi de l'inférieur, est implicitement comprise dans les termes de la loi; en effet il faut d'après le Code pénal que l'ordre du supérieur concerne des objets du ressort de celui-ci; or la violation des prescriptions du législateur n'est évidemment pas placée dans les attributions d'un fonctionnaire public quelconque, celui-ci n'a pas pour mission d'enfreindre la loi. Il faut encore d'après les art. 114 et 190 C. P. qu'obéissance hiérarchique soit due par l'inférieur au supérieur par rapport à l'ordre donné; or, nous contestons précisément l'existence d'une obéissance hiérarchique, quand l'ordre est ouvertement illégal. Comment supposer en effet raisonnablement que le législateur ait étendu le principe de l'obéissance due par l'inférieur à son supérieur à des actes défendus par la loi, qu'il ait subordonné l'obéissance de ses propres prescriptions à celle due à un supérieur? Une telle opinion ne peut être conforme au véritable esprit de la loi : elle n'est pas même soutenable; elle est d'ailleurs en opposition formelle avec le texte sainement entendu de la loi [1].

Nous venons d'exposer l'ensemble des principes auxquels la responsabilité des ministres doit être soumise. Il nous reste à examiner quelques cas particuliers de responsabilité.

Les ministres sont-ils responsables de la sanction royale? Oui, à notre avis : le ministre, qui appose son contre-seing sur une loi inconstitutionnelle, commet une violation de la Constitution; or

---

et suivants du Code pénal, ces hauts fonctionnaires ne sont responsables des actes de leurs agents que *pour autant que ces actes sont posés en exécution d'ordres par eux donnés relativement à des objets sur lesquels il leur est dû obéissance hiérarchique*; qu'en l'absence d'un pareil ordre l'acte incriminé n'est imputable qu'à l'agent qui seul doit en répondre devant la justice, etc. Arrêt Cour de Cassation, 13 janvier 1848 (Affaire Hody contre Jones).

(1) La doctrine que nous venons de défendre, est professée par M. Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 89. Cf. le § 53 de la Constitution du Wurtemberg du 25 septembre 1819.

aucune considération particulière ne réclame une exception pour ces sortes d'attentats à la Constitution. Les principes généraux du droit, et la disposition générale de l'art. 64 de la Constitution doivent donc recevoir ici leur entière application. Il y a plus, si le ministre ne peut jamais être rendu responsable d'une loi inconstitutionnelle, à quoi sert le contre-seing requis par l'art. 64 de la Constitution? Le seul motif, qu'on pourrait faire valoir en faveur du ministre est l'assentiment donné par les Chambres à un projet inconstitutionnel. Il nous paraît certain qu'une loi inconstitutionnelle n'a aucune existence légale[1]. D'un autre côté, l'approbation donnée par les Chambres ne peut en aucun cas être considérée comme un engagement *juridique* pris tacitement vis-à-vis du ministre de ne pas le poursuivre à raison de la loi entachée d'inconstitutionnalité; il n'y a même aucun lien obligatoire entre le ministre et la majorité parlementaire actuelle, qui a voté le projet de loi du gouvernement, car par application des principes généraux du droit, cet engagement ne peut avoir aucun effet comme étant fondé sur une cause illicite. Si le vote d'une proposition de loi ne peut donner naissance à une obligation juridiquement exigible vis-à-vis de la majorité actuelle, et à plus forte raison vis-à-vis de la Chambre et des majorités nouvelles, il est tout aussi incontestable qu'il s'est formé entre le ministre et la majorité actuelle des Chambres un lien *moral;* les membres de la majorité, tous ceux qui ont voté le projet de loi ont contracté à l'égard du ministre l'engagement moral de ne pas lui reprocher l'acte qu'ils ont couvert eux-mêmes de leur assentiment et de ne pas le mettre en accusation de ce chef. Mais ce lien moral même ne peut s'étendre par la nature des

(1) C'est là une conséquence nécessaire de l'art. 131 Const. La Constitution ne peut être modifiée que de la manière déterminée par cet article. Il résulte de là encore que les tribunaux ne sont pas tenus d'appliquer une loi inconstitutionnelle. Cf. art. 107 Const.

choses ni à l'opposition parlementaire, ni aux membres nouveaux de la Chambre, qui conservent sous tous les rapports, en droit et en équité, une liberté d'appréciation pleine et entière [1].

Il résulte de ces observations que l'approbation des Chambres législatives aux propositions de loi inconstitutionnelles émanées du gouvernement, ne forme jamais un obstacle juridique à la mise en accusation du ministre à raison de ces propositions, et qu'elle ne produit un lien moral, un engagement d'honneur qu'entre les membres de la Chambre des Représentants qui ont donné leur assentiment au projet de loi. Le concours des Chambres ne peut donc couvrir le ministre; cette solution peut paraître sévère et rigoureuse; mais indépendamment de sa légitimité intrinsèque que nous croyons avoir suffisamment établie, cette responsabilité est une véritable nécessité, quand on réfléchit aux abus scandaleux auxquels pourrait se *livrer* un ministre appuyé sur une majorité servile, surtout en présence de l'irresponsabilité des membres de la Chambre pour opinions et votes émis dans l'exercice de leurs fonctions [2]. Appuyé d'une part sur cette irresponsabilité de ses amis politiques et d'autre part sur la sienne propre, résultat de la première, un ministre audacieux pourrait saper impunément les fondements de notre organisation politique et détruire une à une toutes les garanties constitutionnelles [3]. Nous ajouterons que, si on admettait la théorie contraire quand les Chambres ont voté un projet de loi, on serait forcé par une conséquence nécessaire, et à moins de tomber dans une contradiction flagrante d'étendre cette même théorie à tous les cas où le ministre aurait, avant de poser un acte d'administration, consulté la Chambre et obtenu son approbation; or une

(1) Robert Mohl, p. 211-213.
(2) Art. 44 Const. Belge.
(3) Cf. Robert Mohl, p. 213, 214.

pareille conséquence est trop redoutable et trop dangereuse pour que nous puissions l'admettre. Si le système contraire devait prévaloir, et en supposant ce qui est conforme à la faiblesse de la nature humaine, à la fougue des passions politiques et aux leçons de l'expérience, la responsabilité constitutionnelle des ministres pourrait dégénérer en irresponsabilité[1].

Un acte de grâce peut-il engager la responsabilité des ministres? L'affirmation ne me semble pas douteuse[2]. « C'est un grand ressort des gouvernements modérés que les lettres de grâce, disait Montesquieu[3]. Ce pouvoir que le prince a de pardonner, *exécuté avec sagesse*, peut avoir d'admirables effets. » Ces paroles indiquent clairement que, dans certains cas, il pourrait se faire qu'on abusât du droit de grâce ; et c'est là en effet un moyen de prévarication qui bien que peu fréquent, ne présente pourtant rien d'impossible. De plus, si nous considérons que la Constitution dans l'art. 91, a pris des mesures restrictives quant à l'exercice du droit de grâce vis-à-vis des ministres, nous y trouvons la preuve qu'on a pu craindre parfois certains abus de ce droit. Si on les craint quant au ministre condamné, ne doit-on pas les craindre aussi pour d'autres personnes que les ministres[4]? Au reste dans le système suivi par la Constitution belge, la question ne peut présenter aucun doute. Dans un état constitutionnel et représentatif, c'est au peuple qu'appartient la souveraineté; mais le peuple ne pouvant pas l'exercer lui-même, il délègue ses pouvoirs à des autorités qui l'exercent en son nom, de la manière qu'il détermine, et sous les conditions qu'il leur impose. Le droit de grâce étant un droit de la souveraineté,

(1) Voir sur toute la matière d'une coopération des Chambres à des actes inconstitutionnels du ministre, Robert Mohl, p. 212-214.

(2) En sens contraire, consultez la brochure hollandaise : *Verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers*, p. 11.

(3) *Esprit des lois*, liv. VI, ch. XVI.

(4) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I.

le peuple peut unir ce droit à l'un des pouvoirs constitués. C'est ce que le Congrès a fait. Il a uni le droit de grâce au pouvoir exécutif et, en le donnant au Roi, il a donné à l'un, les mêmes limites qu'à l'autre. Il s'ensuit donc que l'art. 64 qui porte qu'aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contre-signé par un des ministres, qui par cela seul s'en rend responsable, s'applique au droit de grâce comme aux autres droits délégués au pouvoir exécutif(1). Il en résulte donc que le droit de grâce entraîne la même responsabilité pour le pouvoir exécutif.

On nous objectera peut-être que le droit de faire grâce est un pouvoir discrétionnaire, et partant qu'il réclame des limites très étendues. Mais nous ne voyons pas quelle force peut posséder une pareille objection. Il est évident en effet que lorsqu'on exige le contre-seing d'un ministre pour la validité de l'acte de grâce, on n'impose pas des limites plus étroites au droit de grâce. On empêche seulement que ce droit ne serve à la royauté à commettre des actes indignes d'elle, par exemple à accorder à des criminels qui ne le méritent pas, une grâce absolue, à entraver ainsi d'une manière indirecte le cours de la justice, à empêcher, en un mot, la punition du crime alors que le criminel est assez riche pour acheter sa liberté ou assez puissant pour imposer sa grâce.

L'opinion du Congrès nous est elle favorable? Il y eut, il est vrai, lors de la discussion de l'art. 49 du projet de Constitution (2), un amendement présenté par M. Van Snick portant l'établissement d'un Conseil de grâce composé de sept conseillers à la Cour de cassation (3), amendement qui fut rejeté. Mais nous ne voyons pas quel rapport il pouvait avoir avec la théorie

(1) Tielemans, *Répertoire*, v° *Grâce (droit de)*.

(2) Cet article est devenu l'art. 73 de la Constitution actuelle.

(3) Huyttens, II, 153.

que nous soutenons. Entre un conseil de grâce et le contre-seing du ministre qui devient responsable, la différence est grande : l'un est une mesure de défiance et de restriction pour le souverain, l'autre est une mesure de garantie pour la nation, en ce sens qu'elle prévient l'abus du droit.

Le ministre est-il responsable d'avoir procuré l'exécution à une loi ou à un arrêté royal non revêtu du contre-seing du chef d'un département ministériel? Evidemment oui : cette exécution est une violation directe de l'art. 64 de la Constitution, qui déclare qu'aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contre-signé par un ministre, et qui partant impose aux ministres la défense tacite de mettre à exécution un semblable acte et de lui conférer un effet que la Constitution lui refuse. Ce cas est expressément prévu par la loi hollandaise sur la responsabilité ministérielle[1]. En second lieu, ce sont surtout les arrêtés royaux qui fournissent au ministre l'occasion de commettre un crime ou un délit dans l'exercice de ses fonctions. Sous ce rapport le ministre peut se rendre coupable en contre-signant soit un arrêté royal qui règle une matière placée dans les attributions du pouvoir législatif ou des conseils communaux, soit un arrêté qui est en contradiction avec la loi dont il se propose d'assurer l'exécution, ou qui viole la Constitution nationale[2]. La culpabilité ne serait pas moins certaine s'il avait procuré l'exécution à un arrêté non contre-signé par un chef de département ministériel, comme nous allons l'expliquer. Mais on ne pourrait imputer au ministre ni crime ni délit pour avoir fait signer un arrêté au Roi, soit en lui donnant de faux renseignements, soit en le menaçant de déposer le portefeuille, aussi longtemps que l'arrêté n'est pas illégal, soit quant à son contenu, soit quant à sa forme[3]. Car ces faits ne peuvent

(1) Art. 3 litt. C. Lagemans, p. 51. Cf. Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 5.
(2) Sauf l'admission d'une erreur de droit excusable.
(3) Cf. Thorbecke, t. I, p. 200.

puiser dans les moyens employés par l'agent, un caractère criminel qu'ils n'ont pas par eux-mêmes, et le ministre qui manifesterait son intention de se retirer du pouvoir, au cas où le Roi refuserait sa signature, peut dans certaines éventualités avoir obéi à un devoir de sa charge [1].

Un cas analogue à la mise à exécution d'un arrêté royal, ou d'une loi non revêtue du contre-seing d'un chef de département ministériel, est celui où le ministre ferait exécuter une proposition de loi non encore votée par les Chambres. La violation de la Constitution serait flagrante dans l'espèce, puisque le pouvoir exécutif aurait foulé aux pieds les droits constitutionnels des Chambres [2]. Il en serait de même dans le cas où le ministre excéderait les dépenses consenties par les Chambres ; il y aurait évidemment dans ce cas violation de la Constitution (art. 115), et le ministre serait dès lors passible d'une peine. Il n'en est pas de même en France. La loi du budget de 1850 (art. 10) établissait la responsabilité civile et personnelle du ministre en cas d'excédent des dépenses sur les crédits légalement établis. La cour des comptes en constatant l'infraction, devait appliquer la peine civile de la responsabilité. Mais, comme le fait fort bien remarquer un auteur français, dans le cas où une réparation pécuniaire est due à l'État, toute la fortune du ministre sera souvent insuffisante pour payer même une faible partie de l'indemnité. Il s'ensuit dès-lors que dans ce cas le ministre doit être responsable encore pénalement pour avoir violé une loi établie par l'État [3].

Enfin le ministre qui nomme à des fonctions contrairement aux lois, se rend encore évidemment coupable de violation de ces lois.

---

(1) L'opinion contraire soutenue par LAGEMANS (p. 51-52) est insontenable.

(2) Norwége, loi du 7 juillet 1828, ch. I, § 1 (v[is] *tout membre du conseil des ministres qui aura permis de passer outre à des lois sans le consentement du Storthing*).

(3) LAFERRIÈRE, p. 156. BERRIAT SAINT-PRIX, p. 338, n° 1105.

§ V. *Du dommage causé par un ministre.*

Il se peut que le ministre sans violer aucune disposition de la loi, lèse cependant d'une manière indirecte, à la suite d'une négligence grave, les intérêts des citoyens ou de l'État. Doit-il être rendu responsable devant les tribunaux de répression à raison de ces faits? Un ministre de la guerre fait retirer les troupes de l'État d'une place forte, dont ce fait entraîne la perte; il n'a agi dans aucune intention criminelle; il a cru même servir les véritables intérêts de l'État; toutefois son devoir lui commandait de continuer à occuper la forteresse; on peut lui reprocher une faute grave. Il n'a enfreint, dans l'espèce aucun texte de loi, mais il a causé un préjudice au pays par son impéritie. Sera-t-il punissable? Supposons qu'un autre ministre ait laissé par une négligence coupable mais sans aucun dol, s'épuiser les approvisionnements de l'État dans les places fortifiées, et ait ainsi livré involontairement celles-ci entre les mains de l'ennemi. Supposons encore qu'un ministre incapable ait exposé par sa mauvaise gestion le pays à une déclaration de guerre, ou des citoyens à des représailles [1], ou bien qu'il ait porté par sa faute une atteinte quelconque aux relations internationales de la Belgique, ou enfin que par sa mauvaise administration à l'intérieur, par dol ou par faute, il ait causé un dommage à l'État ou aux particuliers, sans néanmoins enfreindre aucune disposition de la loi. Sera-t-il dans tous ces cas passible d'une peine? Nous le pensons. L'intérêt public exige que le ministre soit astreint non-seulement à l'observation de la loi, mais encore à bien administrer les affaires du pays, et à ne pas causer par son impéritie, un préjudice à l'État ou aux particuliers. Le ministre

(1) Cf. art. 84 et 85 C. P.

est tenu par état et par devoir de défendre et de protéger les intérêts publics qui lui sont confiés ; si au lieu de les sauvegarder, il les laisse se compromettre, la société doit avoir le droit de lui demander compte de sa conduite. Cette responsabilité suppose en premier lieu, qu'on puisse voir dans la conduite du ministre une faute dûment établie : s'il a géré en bon administrateur et que néanmoins sa gestion ait causé un préjudice au pays ou aux particuliers, il doit être à l'abri de toute peine et même de toute responsabilité civile, car le dommage dont il a été l'auteur matériel ne lui est pas cependant imputable, puisqu'il n'est coupable ni de dol ni de faute ; mais du moment qu'un administrateur capable et consciencieux aurait pu éviter le dommage causé, le ministre doit être responsable de celui-ci. Il faut en second lieu que la mauvaise gestion ait causé un dommage réel soit à l'État, soit aux particuliers, c'est-à-dire que ce dommage soit bien constaté.

On fait plusieurs objections à notre théorie. D'abord, dit-on, l'existence et le montant du dommage sont très difficiles à déterminer : tout dépend bien souvent du point de vue auquel on se place pour apprécier l'acte, et d'un autre côté la culpabilité de l'agent est presque impossible à constater. Le dommage peut être le résultat de circonstances complètement étrangères au ministre ; de plus, ici l'imputabilité sera très grande, là presque nulle, suivant le talent et les connaissances des personnes[1]. Mais nous supposons précisément que l'existence du préjudice soit patente et que la culpabilité du ministre soit certaine ; la raison et les exemples que nous avons donnés nous apprennent en effet que cette double hypothèse n'a rien d'impossible.

On prétend en second lieu qu'en cette matière une responsabilité civile vis-à-vis de l'État ou de la partie lésée serait suffisante et rendrait l'application d'une peine inutile[2]. Mais la circonstance

(1) Robert Mohl, p. 150-152.
(2) Robert Mohl, p. 152 note 14.

que le ministre, qui s'est rendu coupable d'une soustraction au préjudice de l'État, est soumis à une réparation civile, ne s'oppose pas à l'application d'une peine, et les faits dont nous parlons, ne diffèrent d'une violation directe de la loi que par leur caractère extérieur. Dans ce cas, comme dans celui où le ministre a enfreint un texte de loi, il y a un mépris de devoirs, et la circonstance que le législateur n'a pas formellement imposé telle ou telle obligation aux ministres ne peut modifier leur responsabilité, et les devoirs naturellement inhérents à leur charge et à leur qualité. Notre théorie nous semble d'autant plus fondée que le simple dommage causé par un ministre peut avoir parfaitement bien sa source dans une intention criminelle, sans néanmoins tomber sous l'application de la loi; tel serait le cas où par ses actes, le ministre aurait sciemment et volontairement porté atteinte à nos relations internationales, exposé le pays à une déclaration de guerre ou des citoyens belges à des représailles.

On pourrait nous opposer un troisième et dernier argument : Quand la gestion d'un ministre a accusé son incapacité, la représentation nationale, pourrait-on dire, n'a qu'à lui infliger un blâme ou qu'à émettre un vote de non confiance, et provoquera ainsi la retraite du ministre sans qu'il soit nécessaire de le traduire devant la cour de cassation. Mais cet argument repose sur la même base erronée que le précédent; il part du point de vue que les faits dont il s'agit étant dépourvus de toute gravité, il ne peut jamais y avoir lieu à l'exercice du droit d'accusation; or, c'est précisément ce que nous contestons. Nous le répétons, la différence qui sépare la violation directe d'une loi par le ministre, du dommage causé par celui-ci dans l'exercice de ses fonctions, sans qu'aucune disposition positive de la loi ait été enfreinte, cette différence est purement formelle. Que le devoir du ministre résulte d'un texte de loi ou de la nature même de ses fontions, qu'importe ! Dans l'un ou l'autre cas, la culpabilité du ministre est la même et ajoutons-le, la gravité de l'acte ne s'est pas modifiée. D'ailleurs, pour répon-

dre à l'observation en elle-même, on a toujours vu et on voit encore de nos jours, des ministres retranchés derrière la personne royale et appuyés sur une minorité infime, mais audacieuse, braver la volonté de la nation, et ne tenir aucun compte des votes de défiance de la Chambre. Il n'est donc aucunement impossible que le blâme de la Chambre ne produise aucun résultat dans l'espèce, et que par conséquent il soit nécessaire ou utile de recourir à une mise en accusation du ministre (1).

§ VI. *Des causes de justification.*

Le ministre peut dans certains cas faire valoir des causes de justification; celles-ci ont pour effet de détruire la criminalité de l'acte ou d'effacer la culpabilité de l'agent. Dans l'un et l'autre cas l'infraction disparait, parce que l'un de ses éléments essentiels fait défaut. Les causes de justification que peut invoquer le ministre sont au nombre de trois, à savoir : 1° une erreur de droit excusable ; 2° l'impossibilité de se conformer à la loi ; 3° l'existence d'un intérêt public considérable et supérieur au droit violé.

Quiconque commet une infraction est censé comprendre que son action dont il connait d'ailleurs le caractère matériel, tombe

(1) En ce sens Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 7 (vis *légal ou préjudiciable*). D'autres lois étrangères punissent des faits qui constituent uniquement des actes de mauvaise administration et ne sont prévus par aucune disposition particulière : Hesse (Grand duché de), loi du 5 juillet 1821, art. 1 in fine ; Hesse-Électorale, Const. du 5 janvier 1831, § 61 (vis *qui aura grossièrement négligé les devoirs de ses fonctions*), loi du 8 mars 1831, art. unique (vis *qui ont contribué par l'octroi d'un certificat de capacité ou par voie de proposition, à la nomination à telles ou à telles places d'un fonctionnaire reconnu incapable, ou qui ont eux-mêmes procédé à cette nomination* ; Norwège, loi du 7 juillet 1828, ch. I, § 2 A, § 5 ; Suède, loi du 10 février 1810, § 7. En notre sens Lagemans, p. 50, et Buddens (*Minister verantwortlichkeit*), p. 15. Contrà Robert Mohl, p. 150-152.

sous l'application de la loi pénale (1). Tel est le principe qui domine la théorie pénale; mais la nature des fonctions ministérielles réclame impérieusement une modification importante de cette règle générale : d'une part les ministres comme organes du pouvoir exécutif, sont chargés de procurer l'exécution des lois et des réglements d'administration publique (2) ; d'autre part le texte de la loi dont ils sont tenus de faire l'application peut présenter des difficultés incontestables, des doutes sérieux. Les tribunaux pourront condamner l'interprétation admise par le ministre ; ils pourront décider que l'acte qu'il a posé est matériellement contraire à la loi ; mais la responsabilité de cet acte ne remontera pas nécessairement au ministre. La responsabilité des représentants du pouvoir exécutif doit être couverte du moment que l'erreur de droit dans laquelle ils sont tombés est excusable d'après les circonstances, du moment que le ministre peut parvenir à établir que des motifs d'une force réelle, que des considérations puissantes militent en faveur de l'interprétation qu'il a faite de la loi. Soutenir l'opinion contraire, c'est forcer en quelque sorte le ministre à être infaillible, à ne jamais se tromper dans la solution des questions de droit qui divisent cependant parfois si profondément la doctrine et la jurisprudence; c'est réclamer contre le ministre l'application d'une peine, par le motif que son opinion ne concorde pas avec l'opinion en réalité personnelle des membres d'un tribunal déterminé, appelés à statuer sur la question, quel que soit au reste le mérite intrinsèque de sa propre interprétation. C'est en un mot l'astreindre à une obligation inique et absurde, et qu'il lui serait même impossible de remplir dans toutes les circonstances, quelle que soit son intelligence, quel que soit le zèle qu'il apporterait à conformer ses actes aux

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 112.
(2) Const. du 5 fructidor an III, art. 152. Const. du 22 frimaire an VIII, art. 54.

prescriptions de la loi. Quand le législateur a établi à côté des tribunaux de première instance des cours d'appel et une cour de cassation, en confiant à celle-ci la mission de contrôler et au besoin de réformer ou d'annuler les jugements rendus par une juridiction inférieure, il a reconnu que la justice, qui pourtant devrait surtout représenter l'infaillibilité par la nature même de son institution, pouvait se tromper dans ses décisions; et on voudrait, alors que des jugements et des arrêts peuvent être contradictoires et prononcent en réalité tous les jours en sens divers, que le ministre ne pût jamais se tromper dans l'application d'une loi, sans encourir une peine! L'art. 114 du Code pénal ne punit les fonctionnaires publics, les agents ou préposés du gouvernement qui auraient ordonné ou fait quelque acte attentatoire, soit à la liberté individuelle, soit aux droits civiques d'un ou de plusieurs citoyens, soit aux constitutions de l'empire, que pour autant que ces actes ont été posés *arbitrairement*, c'est à dire, sans aucun motif légitime, et l'art. 115 qui élève la pénalité à l'égard des ministres ne punit ceux-ci que sous les conditions mentionnées dans l'article précédent. C'est par application du même principe que le prévenu ou l'accusé renvoyé de toutes poursuites, ou acquitté par les tribunaux n'a aucun recours en dommages et intérêts contre le juge d'instruction qui l'a fait arrêter, détenir, mettre en secret, bien qu'en réalité il fut innocent, aussi longtemps que ce magistrat a agi de bonne foi [1], et qu'à plus forte raison celui-ci reste à l'abri de toute responsabilité pénale [2]. La cause de justification que nous réclamons pour le ministre n'est donc ni un privilège ni une exception : c'est le maintien rigoureux du droit commun en matière répressive.

Différents faits au reste se sont présentés en Belgique depuis 1830 et viennent pleinement confirmer notre théorie. Un grand

(1) Art. 505 C. Pr.
(2) Art. 114 C. P.

nombre d'arrestations non autorisées par la loi ou tout au moins d'une légalité très-douteuse, ont eu lieu sous plusieurs ministères. Jamais on n'a mis de ce chef le ministre en accusation, jamais même une proposition n'a été faite dans ce sens.

En 1851, une demoiselle Jones fut expulsée de la Belgique. Elle soutint que cette expulsion était illégale et les tribunaux le reconnurent. Néanmoins aucun membre des Chambres ne demanda la mise en accusation de M. d'Anethan, ministre de la justice. En 1856, il se présenta un fait à peu près de la même nature, mais d'une toute autre gravité. On signifia, en vertu de la loi sur les étrangers, à un individu qu'il avait à quitter le territoire belge. Ne voulant pas obtempérer à l'ordre reçu, il fut jeté en prison. Pendant son incarcération, le tribunal de Gand lui reconnut la qualité de belge. La loi du 22 septembre 1835 sur les étrangers ne pouvait donc lui être appliquée. Le ministre s'était en conséquence rendu coupable d'arrestation arbitraire. La presse s'en émut et dévoila le fait. Au sein même des Chambres, de vives discussions s'élevèrent à ce sujet; néanmoins il ne fut pas question de poursuivre le ministre de la justice, M. Nothomb, bien que son erreur et son tort fussent constatés par une sentence judiciaire. Plus récemment encore, en 1861, un arrêté royal, contresigné par le lieutenant-général baron Chazal, ministre de la guerre, admit un officier supérieur à faire valoir ses droits à la pension. Sur le refus de cet officier de se conformer à ses ordres, voyant dans ce refus un manque de discipline, une insubordination grave, le ministre le fit arrêter et détenir pendant plusieurs jours dans la forteresse de Diest. Des contestations s'élevèrent sur la légalité de cet acte; l'affaire fût soumise aux tribunaux; ceux-ci décidèrent que l'officier arrêté, à partir du jour où il était admis à faire valoir ses droits à la pension, avait cessé de faire partie de l'armée, et que dès lors, n'étant plus soumis aux lois militaires et à l'obéissance hiérarchique, son arrestation était illégale. Malgré cette décision, personne ne s'est levé à la Chambre des Représen-

tants pour proposer la mise en accusation du baron Chazal, bien que l'erreur de celui-ci fût judiciairement constatée. On voit donc que la jurisprudence constante de la Chambre des Représentants en matière de responsabilité criminelle du ministre est que celui-ci ne répond pas d'une simple erreur, dont il s'est rendu coupable dans l'interprétation d'une disposition de la loi. Une erreur inexcusable pourrait seule dès lors provoquer sa mise en accusation[1].

Nous passons à la seconde cause de justification que peut opposer le ministre, bien que le fait incriminé soit matériellement contraire à la loi : l'impossibilité d'obéir aux prescriptions de la Constitution ou des lois. Le ministre, qui allègue à son appui une impossibilité physique, doit fournir la triple preuve que voici : il doit établir en premier lieu que l'obstacle qui l'a empêché d'agir ne résultait pas de sa faute; en second lieu, il faut que cet obstacle ait par lui-même une force suffisante pour rendre impossible l'exécution de la loi; enfin qu'il n'ait pas été au pouvoir du ministre de l'écarter avec les moyens dont il disposait. Quand le ministre prouve la co-existence de ces trois conditions, il est évident qu'il n'a commis ni crime ni délit, puisqu'il se trouve dans un cas de nécessité; il n'est coupable ni de dol ni de faute et dès lors la culpabilité de l'agent, c'est-à-dire un des éléments essentiels de l'infraction, fait complétement défaut. Il y a plus ; le fait, bien que matériellement contraire à la loi, n'est pas même illicite[2], à cause de la nécessité résultant de l'impossibilité d'exécuter la loi[3], de sorte que la criminalité du fait vient à tomber en même temps que la culpabilité de l'agent.

D'un autre côté, la réunion des trois conditions indiquées peut seule exclure l'infraction : si le ministre a suscité lui-même

(1) Bob. Mohl, p. 184-186. Cf. loi suédoise du 10 février 1810, préface, 2e alinéa.
(2) Haus, *Cours de droit criminel*, t. Ier, p. 72.
(3) Idem, t. Ier, p. 94.

l'obstacle qui l'a empêché d'agir, il doit porter la responsabilité de sa faute et de toutes les conséquences qu'elle a entraînées à sa suite ; si l'obstacle allégué par le ministre lui permettait cependant de se conformer à la loi, l'impossibilité physique d'agir n'existe pas, et il en est de même dans le cas où il était possible au ministre d'écarter l'obstacle par les moyens dont il disposait soit personnellement, soit en faisant un appel au concours de ses collègues(1).

Une dernière cause de justification que le ministre peut opposer suivant les circonstances, est l'intérêt de l'État. Cette question est très-délicate. Si, sous prétexte d'un avantage public, un ministre pouvait impunément violer tous les droits constitutionnels des citoyens, la Constitution ne serait plus pour ceux-ci qu'une lettre morte, et l'on fournirait au despotisme l'arme la plus dangereuse. D'un autre côté on conviendra également qu'une prescription de la loi peut être insignifiante en elle-même, ne constituer qu'une pure formalité, et l'État peut perdre un avantage immense ou être exposé à une perte considérable, si on exécutait rigoureusement la disposition de la loi; dans de pareils cas, une obéissance servile à la lettre de la loi serait une véritable anomalie et un non sens; on ne peut donc admettre ici ni crime ni délit. Telle est aussi la théorie du droit constitutionnel anglais, qui accorde une cause de justification au ministre, quand l'acte matériellement contraire à la loi était cependant éminemment avantageux pour l'État(2).

Mais la justification dont nous parlons exige le concours des trois conditions suivantes : 1° un intérêt public; un avantage individuel, quel qu'il soit, ne peut jamais être pris en considération; 2° un intérêt majeur; un profit de peu d'importance

(1) Robert Mohl, p. 187-194.

(2) Et particulièrement dans l'accusation contre lord Coningsby et sir Ch. Porter en 1693. *State Trials*, t. XII, p. 1271.

ou une perte modique ne peut en aucun cas couvrir l'infraction; 3° un intérêt supérieur à la disposition de la loi violée, car le ministre ne devait pas donner la préférence à un avantage inférieur au droit méconnu.

Au reste c'est au ministre qu'incombe, par application des principes généraux, l'obligation de prouver les divers éléments de cette cause de justification. Si le ministre viole matériellement la loi, il le fait à ses risques et périls; il ne doit s'écarter de l'observation stricte et rigoureuse de la loi, que pour autant qu'il possède les moyens de justifier pleinement sa conduite; dans le doute, il devait obéir à la loi[1].

Mais en aucun cas l'ordre écrit ou verbal du Roi ne peut soustraire un ministre à sa responsabilité[2]. On ne lira peut être pas sans intérêt les paroles prononcées à ce sujet à la Chambre des Pairs le 18 décembre 1831, par le commissaire de la Chambre des Députés, M. Persil : c'est la justification de l'art. 89 Const. présenté dans un langage élégant et élevé. L'ordre du Roi qu'il soit écrit ou verbal n'est pas, et dans un gouvernement représentatif ne peut jamais être, une excuse. La responsabilité ministérielle a été introduite pour empêcher ces actes de complaisance et de respect mal entendu. Le ministre est toujours placé entre son devoir et son portefeuille; s'il ne sacrifie pas le portefeuille au devoir, s'il préfère les faveurs du prince aux libertés publiques, s'il fait taire sa propre conviction pour se soumettre à une basse obéissance, indigne d'un citoyen qui fait partie du conseil, il assume sur lui toutes les rigueurs de la loi; il est responsable de tous les malheurs que son aveugle complaisance aura occasionnés. Autrement la responsabilité ministérielle ne serait qu'un vain mot : toujours on se cacherait derrière le souve-

(1) Robert Mohl, p. 197-202.
(2) Art. 89 Const.

rain, et dès que celui-ci aurait déclaré que c'était par ses ordres, par son exigence qu'un acte aurait été fait, la nation ne pourrait plus atteindre les coupables (1).

Il en est de même en Angleterre. Lord Dauby avait écrit une lettre offrant au Roi de France la neutralité de l'Angleterre moyennant une somme de six millions. Cette lettre avait été écrite par ordre du Roi : « Je suis, disait-il dans sa défense, persuadé qu'il est très peu de sujets qui ne trouvassent fort mal de ne pas être obéis par leurs serviteurs; et les serviteurs sont aussi justement fondés à compter sur la protection de leurs maîtres en retour de leur obéissance. » Tel était un des moyens de défense du ministre accusé devant la Chambre des communes. En second lieu, il produisit des lettres de grâce antérieures à sa mise en accusation. Aucun de ces deux moyens ne réussit à arrêter la mise en accusation de lord Dauby, et ce furent des circonstances politiques toutes différentes, qui empêchèrent d'y donner suite (2). Un auteur anglais fait au sujet de ces lettres de pardon une remarque très judicieuse. « Il est évident, dit-il, qu'un ministre qui a assez d'influence pour obtenir une telle grâce, pourra braver les deux Chambres du Parlement, de manière à prévenir toute procédure ultérieure à ce sujet. La prétendue responsabilité des conseillers de la couronne, regardée comme le palladium de la Constitution ne serait plus qu'un vain jeu, si non seulement on pouvait déterminer la punition mais encore éviter l'enquête (3). » Aussi l'acte 13, Guillaume III, C. 2, décidait-il déjà qu'aucun pardon accordé sous le grand sceau d'Angleterre, ne pourrait être opposé à une accusation faite par les communes réunies en parlement.

(1) Discours de M. Persil. Al. Boltz, p. 264, t. II.
(2) Hallam, t. IV, p. 22 sq.
(3) Idem, t. IV, p. 32.

CHAPITRE III.

DE LA PROCÉDURE A SUIVRE CONTRE UN MINISTRE.

Nous avons constaté dans notre introduction que la seule garantie efficace contre le pouvoir, que la véritable responsabilité ministérielle consistait dans la faculté de traduire les ministres devant les tribunaux pour les forcer à rendre compte de leurs actes, et dans la possibilité de leur appliquer une peine, s'ils sont reconnus coupables. Mais quel est le tribunal le plus propre pour juger les ministres? Qui les mettra en accusation et quelles seront les autres formes qui présideront à la poursuite et à l'instruction? Enfin quel est le mode de répression, quels sont les genres de peines qu'il convient d'adopter en cette matière? Ces trois questions peuvent-elles être résolues par un renvoi pur et simple aux principes généraux du droit criminel; ou bien la qualité et la haute position du délinquant, la nature particulière et la gravité des faits punissables ne réclament-elles pas des modifications au droit commun; à savoir un juge spécial, des règles particulières sur la poursuite et sur l'instruction, et des pénalités appropriées aux personnes et aux faits?

La nécessité d'admettre à cet égard des dispositions exceptionnelles a été reconnue en France depuis l'introduction du régime constitutionnel dans la vie politique. La Constitution de 1791 portait[1] : Une haute Cour nationale formée de membres

(1) Titre III. Ch. V. art. 23.

du tribunal de cassation et de hauts jurés connaîtra les délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'État, lorsque le corps législatif aura rendu un décret d'accusation.

La Constitution de l'an III, après avoir divisé le pouvoir législatif entre le conseil des cinq-cents et le conseil des anciens[1], tandis que la Constitution de 1791[2] ne reconnaissait qu'une seule Chambre, déclare à son tour qu'il y a une haute Cour de justice pour juger les accusations admises par le corps législatif soit contre ses propres membres, soit contre ceux du directoire exécutif[3]. Le conseil des cinq-cents proposait la mise en accusation et le conseil des anciens la décrétait[4]. La haute Cour de justice se composait de juges, d'accusateurs nationaux tirés de la Cour de cassation, et de hauts jurés nommés par les assemblées électorales des départements[5].

La Constitution de l'an VIII établit un tribunat et un corps législatif[6], et défère à ce dernier la mise en jugement des ministres, les ministres restant toujours jugés par une haute cour composée de juges et de jurés.

Sous la charte de 1814, un changement radical s'opère; le régime constitutionnel se rétablit en France sur les ruines de l'empire et se perfectionne. Deux Chambres, l'une élective[7], l'autre composée de Pairs nommés à vie, ou même héréditaires[8], se partagent le pouvoir législatif. La Chambre des pairs étant inamovible, on pouvait l'ériger en tribunal pour juger

(1) Art. 44.
(2) Titre III. Ch. I art. 1.
(3) Art. 265.
(4) Art. 267-265.
(5) Art. 266, 269, 270, 272-273.
(6) Titre III.
(7) Art. 73. Cf. art. 71. 72. — Senatus Consulte du 28 floréal, an XII, art. 101. 1° et 2°.
(8) Art. 35; art. 27. Chartes françaises.

les ministres, sans être forcé de former une haute Cour de justice comme sous les constitutions antérieures. Aussi l'art. 55 attribuait-il à la Chambre des députés le droit d'accuser les ministres et à la Chambre des Pairs celui de les juger; et la charte de 1830 reproduisit dans son article 47 la même disposition.

Lorsque la Constitution belge s'élabora, la commission, entraînée sans doute par l'exemple de la France sous l'empire des chartes, par celui de l'Angleterre où la Chambre des communes exerce depuis des siècles le droit d'accusation, tandis qu'un corps héréditaire, la Chambre des lords, est appelé à les juger, déterminée sans doute aussi par l'autorité des États-Unis d'Amérique où fonctionne un système semblable, la commission proposa dans son projet d'établir un Sénat dont les membres seraient nommés à vie, ou même transmettraient leur dignité à leurs descendants, et d'accorder à ce Sénat le jugement des ministres et à la Chambre des Représentants celui de les accuser.

Comme on le voit, toutes les constitutions qui précédèrent la nôtre, les projets mêmes qui furent soumis au Congrès national, étaient d'accord pour assujettir la poursuite des ministres à des règles particulières.

Telle est aussi la théorie de l'art. 90 de la Constitution, d'après lequel « *la Chambre des représentants a le droit d'accuser le ministre et de le traduire devant la Cour de cassation qui seule a le droit de le juger.* » Mais la Constitution ne posait un principe définitif que pour les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions[1]; elle autorisait le législateur à apporter une restriction à la règle générale contenue dans l'art. 90, en ce qui concerne les crimes et délits dont les ministres se seraient rendus coupables en dehors de l'exercice de leurs

(1) La Cour de cassation belge a même décidé que les tribunaux ordinaires devaient se déclarer d'office incompétents pour connaître d'une action prenant sa source dans la responsabilité ministérielle. Arr. Cour de cassation, 14 août 1843.

fonctions. Le législateur belge n'a pas cru devoir profiter de cette faculté, et la loi du 19 Juin 1865 a maintenu la compétence de la Cour de cassation et la nécessité de l'intervention de la Chambre des Représentants, à l'effet d'autoriser les poursuites même pour les délits communs.

En Belgique, nous avons donc eu, au moins momentanément, un droit exceptionnel pour la responsabilité ordinaire comme pour la responsabilité politique du ministre. Dans l'un et dans l'autre cas, le ministre n'est justiciable que de la Cour de cassation, et il ne peut être traduit devant elle qu'avec l'autorisation de la Chambre des Représentants, ou après sa mise en accusation par celle-ci. C'est pourquoi nous avons divisé ce chapitre en trois sections. Dans la première qui aura pour objet les crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, nous examinerons si la Cour de cassation, appelée à juger le ministre, réunit toutes les conditions essentielles à une bonne administration de la justice, si la Chambre des Représentants est l'autorité la plus propre à exercer le droit d'accusation, enfin quelles sont les personnes qui, d'après la Constitution comme en théorie, doivent être considérées comme les plus convenables pour atteindre le but de la justice répressive à l'égard des ministres. Dans la seconde section, ayant pour objet la responsabilité ordinaire du ministre, nous n'aurons à nous occuper que des deux premiers points, le ministre devant évidemment, sous le rapport des pénalités, rester soumis au droit commun. Enfin comme la poursuite d'un ministre, le recours contre le jugement et l'exercice du droit de grâce, offrent des points de contact, des similitudes et des analogies nombreuses, qu'il s'agisse de la responsabilité politique ou de la responsabilité ordinaire, nous traiterons de ces objets dans une troisième section sous le double rapport que nous venons d'indiquer.

SECTION I.

DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE.

§ I. *De la mise en accusation du ministre.*

En France, sous le régime des chartes de 1814 et de 1830, en Angleterre et aux États-Unis, c'est la Chambre des Députés, la Chambre des Communes, la Chambre des Représentants, qui ont le droit de provoquer la poursuite du ministre. En Belgique les sections du Congrès avaient été unanimes pour investir la Chambre des Représentants du droit de mettre les ministres en accusation, droit que les Anglais et les Américains appellent *power of impeachment*, et l'art. 90 de la Constitution a formulé le même principe.

En droit commun, c'est au ministère public qu'est réservé dans toute sa plénitude l'exercice de l'action publique. Mais les particuliers participent aussi jusqu'à un certain point à cet exercice, d'abord en matière criminelle et correctionnelle, les parties lésées peuvent, en se constituant parties civiles dans leur plainte, provoquer une instruction préalable de la part du juge d'instruction, et par suite une décision de la Chambre du conseil, sur l'inculpation [1]. Ensuite lorsqu'il s'agit de délits ou de contraventions, les particuliers lésés peuvent même directement porter devant les tribunaux de répression leur action en réparation du dommage causé par l'infraction, et alors le juge criminel a l'obligation de statuer à la fois sur la demande

(1) Art. 63. C. I. cr. Cf. Haus, *Cours de droit criminel*, 2e partie, introduction, nos 32, 34.

de dommages et intérêts et sur l'application de la peine, de sorte que dans ce dernier cas l'action publique est nécessairement mise en mouvement par la partie lésée(1).

Mais lorsqu'il s'agit de crimes ou de délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ces principes ne sauraient recevoir leur application. D'abord, il est évident qu'il faut complétement exclure les particuliers lésés de toute participation à la poursuite criminelle ; cette participation aurait pour résultat direct de multiplier à l'infini les procès d'État. Un ministre doit nécessairement et par la nature même de ses fonctions, causer des mécontentements, froisser des intérêts privés, en un mot se faire des ennemis. De l'accomplissement même de ses devoirs, résulterait une foule d'accusations inspirées par la haine, l'ignorance et la simplicité des citoyens qui, dans la lésion de leurs intérêts personnels, ne sont que trop souvent tentés de voir des violations de la Constitution et de la loi. Nous n'avons pas besoin d'insister longuement sur les inconvénients aussi nombreux que graves qu'entrainerait cette multitude de procès. Non-seulement la position des ministres poursuivis chaque jour et forcés de répondre à des attaques passionnées ou téméraires, deviendrait insoutenable, mais la force et l'autorité du gouvernement lui même seraient ébranlées matériellement et moralement : matériellement, puisque le ministre préférerait bien souvent s'abstenir des mesures les plus utiles, et même les plus indispensables, plutôt que de s'exposer à une série d'accusations nouvelles ; moralement, puisque le gouvernement, trainé à chaque instant devant les tribunaux dans la personne de ses représentants directs inculpés d'infractions aux lois, perdrait dans l'esprit des masses le respect et la considération nécessaires à l'accomplissement de sa

(1) Art. 145, 182 C. I. cr. Haus, *Cours de droit criminel*, 2e partie, introduction, n° 33.

mission. La responsabilité ministérielle elle-même perdrait tout son prestige par suite des chicanes quotidiennes, auxquelles les ministres seraient en butte, et la confiance dans la juridiction de la Cour de cassation serait profondément altérée.

Mais si les particuliers ne peuvent en aucun cas avoir le droit de traduire un ministre devant les tribunaux de répression et de mettre ainsi en mouvement l'action publique, l'institution du ministère public ne fournit-elle pas à la société des garanties suffisantes ? Il est incontestable que les inconvénients, que nous venons de signaler à l'égard des particuliers et qui découlent de la fréquence des poursuites et de la partialité de la partie privée poursuivante, ne sont pas à redouter de la part des officiers du ministère public. Il est très vrai aussi que le parquet comme la magistrature a donné jusqu'ici les preuves de la plus haute indépendance vis-à-vis du pouvoir ; il y a quelques années à peine que nous avons vu le procureur général près la Cour de cassation repousser dans un réquisitoire remarquable le système préconisé par le gouvernement et condamner comme illégal [1] l'ordre d'arrestation donné par le ministre de la guerre.

Mais on conviendra que la position des officiers du ministère public forcés de poursuivre les ministres aurait quelque chose d'anormal : agents du pouvoir exécutif, soumis même à la surveillance de leur chef hiérarchique, le ministre de la justice, comment les fonctionnaires chargés du ministère public conserveront-ils dans tous les cas leur indépendance vis-à-vis des ministres, quand il s'agit de poursuivre ceux-ci ? La loi a dû prévoir ici ce qui était possible et conforme à la faiblesse humaine ;

(1) Nous disons illégal et non arbitraire ; nous n'entendons pas incriminer l'acte du ministre en vertu de l'art. 114 du Code pénal ; la Cour militaire avait décidé uniquement que l'arrestation opérée par le baron Chazal ne l'avait pas été légalement, et la Cour de cassation en rejetant le pourvoi formé contre cet arrêt, ne fit que confirmer cette jurisprudence : mais de là ne suivait aucunement que dans l'espèce, il y eût crime ou délit.

elle a dû remettre entre les mains d'une autorité plus indépendante l'exercice de l'action publique contre les ministres.

Alors même que les officiers du ministère public présenteraient la somme suffisante d'indépendance, encore faudrait-il refuser de leur déléguer l'exercice de l'action publique contre un ministre. Non seulement l'appréciation des mesures prises par le ministre dans l'exercice de ses fonctions, exige une certaine éducation politique, qui réside pleinement dans la représentation nationale, mais que peuvent ne pas posséder les membres du ministère public; non seulement on ferait intervenir dans les affaires de l'Etat, dans le but de contrôler les actes du gouvernement et d'en examiner la légalité, une autorité qui par la nature de ses fonctions, doit y rester étrangère; mais on vicierait l'essence du régime constitutionnel; on enlèverait à la représentation nationale une de ses prérogatives naturelles, et on énerverait en même temps l'exercice de tous les autres droits. En effet, les Chambres, comme représentant directement la nation, sont chargées de défendre les droits constitutionnels des citoyens contre les attaques du pouvoir; elles sont les véritables gardiennes de toutes nos libertés politiques; c'est à elles que revient donc naturellement la mission de rechercher si ces droits et ces libertés sont à l'abri de toute violation, d'examiner la légalité des actes du gouvernement, et de les déférer éventuellement aux tribunaux en mettant en accusation le ministre, dont elles ont cru reconnaître la culpabilité. Il y a plus. En privant la représentation nationale du droit de mettre les ministres en jugement, on brise en même temps son autorité et on paralyse l'exercice de tous ses autres droits constitutionnels. Quel poids la Chambre pourrait-elle donner à ses observations, comment pourrait-elle imposer aux ministres, si elle était dépouillée de son droit de mise en accusation? Sans ce complément nécessaire, on peut affirmer qu'elle serait désarmée vis-à vis du pouvoir. Il ne faut pourtant pas qu'elle exerce constamment ou fréquemment

cette prérogative pour ajouter à son autorité, mais la faculté qu'elle a de recourir à ce moyen extrême inspirera la considération et fera respecter sa volonté.

Il résulte déjà de ces observations que c'est à la représentation nationale que doit être réservé le droit de prononcer la mise en accusation du ministre. Ce droit entre dans ses occupations normales ; il est même indispensable à l'accomplissement de la mission imposée aux Chambres. Pour que ce droit soit efficace contre le pouvoir, il faut qu'il ne dépende pas de celui-ci d'en prévenir l'exercice ; il doit être délégué souverainement aux Chambres, car ce serait accorder un droit illusoire que de le mettre aux mains de celui contre qui il est dirigé. Il importe encore de remarquer qu'en accordant aux représentants de la nation l'accusation exclusive des ministres, la Constitution n'a pas voulu pourtant repousser, ni le ministère public, ni les dénonciations présentées sous la forme de pétitions par des particuliers. Dans l'art. 90 Const. (v[is] *soit sur l'accusation émise par la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties lésées*), elle accorde implicitement à tout citoyen le droit de dénoncer aux mandataires du peuple les actes quels qu'ils soient, qui pourraient porter préjudice à la nation. Mais, comme dit Benjamin Constant [1], les dénonciations des individus contre les ministres pour les objets qui sont de la compétence de la responsabilité, ne prennent un caractère légal que, lorsque examinées par les assemblées représentatives, elles sont revêtues de leur sanction. Aussi faut-il condamner sans réserve, la disposition contenue dans un grand nombre de Constitutions, aux termes de laquelle le décret d'accusation a besoin d'être communiqué au souverain, avant qu'il puisse y être donné aucune suite. Le souverain pouvant seul convoquer le tribunal, ou cette communication constitue une for-

(1) Benj. Constant, *De la responsabilité des ministres*, ch. IX.

malité inutile, et dans ce cas elle n'a pas de raison d'être, ou bien elle confère un droit réel au prince, et alors elle est une entrave des plus sérieuses pour l'exercice du droit d'accusation (1).

Comment la représentation nationale doit-elle exercer le droit d'accusation? Ce droit appartient-il à chacune des deux Chambres séparément, à l'une d'elles seulement, ou bien leur concours est-il indispensable?

Tout d'abord on peut considérer comme constant que le droit de prononcer la mise en accusation du ministre ne saurait être dévolu exclusivement au Sénat. Élément conservateur par la nature de son institution, ce corps est déjà peu propre à attaquer les actes du gouvernement. Par sa composition même et ses tendances aristocratiques, qui ne permettent pas de lui confier la protection des garanties constitutionnelles des citoyens, le Sénat pactisera bien souvent volontiers avec un ministère ennemi des institutions démocratiques, et verra avec défaveur celui qui s'efforce de développer nos libertés constitutionnelles ; dans le premier cas il faudra s'attendre à une inaction coupable, dans le second, à une accusation inspirée par l'esprit de parti.

Par les mêmes motifs, on ne pourrait déférer aux deux Chambres réunies le droit de prononcer la mise en accusation du ministre, en subordonnant la poursuite à leur concours de

(1) ROBERT MOHL, p. 251-255. Cette disposition se retrouve dans les Constitutions des pays suivants : Bade (Grand duché de), loi du 5 octobre 1820, §§ 6 et 7 ; Bavière, Const. X, 6, loi du 30 mars 1850, art. 3 1° et 2° ; Hesse (Grand duché de), loi du 5 juillet 1821, art. 4 ; Saxe-Weimar (Grand duché de), Const. § 115. D'un autre côté, dans le Wurtemberg, lorsqu'il s'agit de délibérer sur la mise en accusation d'un ministre, de nouvelles Chambres ont besoin d'être convoquées par le gouvernement (Const. du 25 septembre 1819, § 188). Une autre disposition bizarre se trouve dans la Constitution du Hanovre (5 septembre 1848, § 105 1°). Quatre semaines avant la déposition de la plainte, la Chambre des Représentants doit en donner connaissance au Roi, mais le Roi promet de ne jamais mettre obstacle à une accusation que la Chambre des Représentants aurait décidé de faire.

volontés, comme quand il s'agit de voter une proposition de loi. La nécessité d'obtenir le consentement du Sénat, paralyserait bien souvent l'exercice du droit d'accusation; le Sénat refuserait son concours à la Chambre des Représentants, comme il opposerait son veto à la poursuite dans notre première hypothèse, en se laissant inspirer par les mêmes considérations intéressées, par une sympathie coupable pour un ministre adversaire de nos institutions démocratiques.

Il ne peut pas être davantage question de conférer le droit d'accusation isolément et d'une manière indépendante à chacune des deux Chambres. Il est vrai que dans ce cas, il n'est pas à redouter que la Constitution reste sans défense, par suite de l'abstention du Sénat, puisque la Chambre des Représentants peut prendre seule l'initiative; cependant le danger que le Sénat ne songe à mettre en accusation un ministre, qui n'a fait que remplir son devoir, mais qu'il déteste à cause de ses opinions politiques, ce danger n'a pas disparu.

Ce ne sera donc que dans la Chambre des Représentants que le pays trouvera des garanties suffisantes. Élément de progrès par sa nature, la Chambre des Représentants saura montrer le zèle et l'énergie nécessaires à la défense de nos libertés, et d'un autre côté si le ministre voulait étendre ces libertés au-delà des limites constitutionnelles, ce genre de violation de la Constitution qui s'exerce par la voie d'arrêtés ou de règlements illégaux trouverait un obstacle insurmontable dans la disposition de l'art. 107 de la Constitution aux termes de laquelle les tribunaux ne peuvent appliquer les arrêtés et règlements généraux, provinciaux et locaux qu'autant qu'ils seront conformes aux lois (1).

Les auteurs de notre Constitution ont donc suivi la véritable théorie constitutionnelle, en décidant dans l'art. 90 que c'est la

(1) Contrà Robert Mohl, p. 252-258; l'auteur défère le droit d'accusation séparément à chaque Chambre.

Chambre des Représentants qui a le droit d'accuser les ministres, bien que l'autre Chambre n'ait pas, comme en Angleterre, aux Etats-Unis, et en France d'après les chartes de 1814 et de 1830, le droit de les juger(1).

Le droit de mise en accusation que notre Constitution accorde à la Chambre des Représentants, soulève quelques questions particulières. Quelle influence exerce sur la mise en accusation prononcée par la Chambre des Représentants, soit l'achèvement de la session, soit la nomination d'une Chambre nouvelle? En Angleterre, il résulte de nombreux précédents et d'actes du parlement qu'un acte d'accusation posé par la Chambre des communes se poursuit de session en session, de parlement en parlement, nonobstant les prorogations et les dissolutions(2). Cette législation mérite tous les éloges. D'abord les actes émanés de l'une des Chambres doivent lier celle-ci, et tous ses successeurs, aussi longtemps que les résolutions prises n'ont pas été reformées ; il n'est donc pas nécessaire qu'à la session suivante la

---

(1) Dans ce sens cf. : Angleterre, renseignements de M. Vandeweyer ; Danemarck, loi fondam. du 5 juin 1849, § 20, loi fondam. du 18 septembre 1863, §§ 58 et 61, loi sur le Rigsret du 3 mars 1852, § 1 ; Espagne, Const. du 23 mai 1845, art. 19 1°, loi du 11 mai 1849, art. 1 1°, 53 ; Etats-Unis, confédération et plusieurs Etats ; France, sous les chartes de 1814, art. 55 et de 1830 art. 47 ; Hanovre, Const. du 5 septembre 1848, § 102 1° ; Pays-Bas, (le Roi y exerce le droit d'accusation aussi bien que la seconde Chambre des Etats-Généraux), loi fondam. du 14 octobre 1848, art. 159, loi du 22 avril 1855, art. 4 ; Portugal, Charte constitutionnelle du 29 août 1826, arg. de l'art. 41 ; Saxe-Weimar (Grand duché de), loi du 22 octobre 1850, § 1.

Au contraire le concours des deux Chambres est nécessaire dans les pays suivants : Bavière, Const. X, 6, loi du 4 juin 1848, art. 10, loi du 30 mars 1850, art. 2, 3 ; Hesse (Grand duché de), Const. art. 22, loi du 5 juillet 1821, art. 1 et 4 (le prince y a le même droit) ; Hesse-Electorale, Const. du 5 janv. 1831, § 65 ; Saxe, Const. du 4 septembre 1832, art. 140 et 141 ; Suisse, loi du 9 déc. 1850, art. 18-22.

Chacune des Chambres exerce son droit isolément dans les états du Grand duché de Bade (Const. § 67, loi du 5 octobre 1820, § 4) et du Wurtemberg (Const. du 25 sept. 1819, § 179).

(2) Renseignements fournis par M. Vandeweyer, au gouvernement belge en 1865.

même Chambre, ou après des élections une Chambre nouvelle décrète derechef l'accusation antérieurement prononcée. Il y a plus. Comme nous le verrons dans un instant, l'action publique, une fois mise en mouvement, n'est plus susceptible d'être retirée, son abandon ne peut résulter que d'une loi d'abolition ou d'amnistie ; la Chambre des Représentants ne peut se désister de la poursuite commencée, pas plus que les officiers du ministère public dans les cas ordinaires. D'ailleurs ne serait-il pas souverainement déraisonnable de faire prononcer une mise en accusation nouvelle, et de faire reprendre toute la procédure par cela seul qu'une session nouvelle s'est ouverte ou qu'un parlement nouveau a été nommé? Ce serait là porter une grave atteinte aux intérêts de l'action publique en prolongeant inutilement le procès. Enfin dans le cas où le renouvellement de la Chambre a été provoqué par une dissolution du Parlement, on comprend facilement qu'il ne peut dépendre du gouvernement d'exercer une influence quelconque sur le sort de l'accusation précisément dirigée contre un de ses membres. Par ce dernier motif, le droit d'abolition ou d'amnistie devrait être nécessairement exclu dans l'espèce, en supposant qu'il constitue, comme dans plusieurs pays, une prérogative de la couronne. Mais en Belgique, ce droit est souverainement délégué au pouvoir législatif[1].

(1) Arg. de l'art. 73 de la Const., loi du 27 juin 1840, laquelle abolit les délits politiques antérieurs au 19 avril 1839. Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 177. Le droit d'abolition ou d'amnistie est formellement écarté dans les pays suivants. Wurtemberg, Const. du 25 septembre 1819, § 205 pr.; Hanovre, loi fondam. du 5 septembre 1848, § 113 3°; Angleterre, renseignements de M. Vandeweyer. Cf. Danemarck, loi fondam. du 5 juin 1849, § 31, idem. du 18 sept. 1865, § 61. Dans les Pays-Bas comme en Belgique, le droit d'abolition ou d'amnistie ne peut être exercé qu'en vertu d'une loi (loi fondam. du 14 octobre 1848, art. 66 2°). De même le procès contre les ministres continue de session en session et de parlement en parlement : en Bavière, loi du 30 mars 1850, art. 21; en Espagne, loi du 11 mai 1849, art. 66; en Angleterre, renseignements de M. Vandeweyer; Cf. Hanovre, loi fondam. du 5 septembre 1848, § 105 3° in fine. Contrà Pays Bas, loi du 22 avril 1855, art. 16. Cf. 16 2°. V. Mohl, p. 240-248.

Quel est l'effet d'une décision de la Chambre qui rejette la proposition de mise en accusation ? Cette décision forme-t-elle un obstacle absolu à toute poursuite ultérieure à raison des mêmes faits ? Un point me paraît certain, c'est que la découverte de nouvelles charges autorise pleinement des poursuites nouvelles, par application des principes généraux du droit criminel (1) ; ainsi quand la décision de la Chambre est fondée sur l'absence ou l'insuffisance des charges, ou qu'elle porte que le fait n'est pas contraire à la loi ou que l'action publique n'est pas recevable, et que la découverte de circonstances demeurées jusque-là inconnues vient modifier les éléments de l'accusation, celle-ci peut être reprise par la Chambre (2). Mais alors même que les charges resteraient dans le même état (*rebus sic stantibus*), nous pensons que la Chambre des Représentants peut reprendre l'accusation dans une session suivante, peu importe au reste qu'elle ait repoussé la prise en considération de la proposition ou qu'elle ait déclaré après une information préalable qu'il n'y avait pas lieu de suivre. Nous nous fondons sur l'essence même de la décision de la Chambre ; en effet cette décision signifie uniquement que pour le moment, et eu égard aux circonstances politiques, il n'y a pas lieu de donner suite à la proposition de mise en accusation. L'intérêt public peut exiger qu'on abandonne momentanément les poursuites pour conserver au pays un ministre qui, bien que coupable, est néanmoins indispensable à la conservation de tous, l'intérêt de la justice devant fléchir temporairement devant un intérêt social plus élevé encore, celui du salut de l'État. La Chambre des Représentants est constituée juge de cet intérêt national, et quand elle a constaté son existence, elle doit avoir le droit de surseoir aux poursuites. On ne peut disconvenir non plus que des poursuites simultanées contre plusieurs membres

(1) 246 C. I. Crim.; 131° loi hollandaise. Cf. 13 *°.
(2) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 466-467.

du cabinet ou contre le cabinet tout entier, en entraînant la retraite du ministère, pourraient jeter une perturbation profonde dans l'administration publique; dans ce cas encore un sursis à la mise en accusation devient indispensable. Enfin la situation politique du pays peut rendre inopportune et dangereuse la poursuite d'un ministre à un moment donné; l'intérêt public peut commander de la manière la plus impérieuse de surseoir temporairement à une mise en accusation. Il en résulte qu'on ne peut considérer la décision de la Chambre, qui statue sur la mise en accusation, que comme une simple déclaration portant qu'eu égard à la situation politique, il n'y a pas lieu de poursuivre le ministre : or cette situation politique peut changer et partant le motif de la décision de la Chambre peut venir à tomber; des poursuites nouvelles doivent donc être autorisées dans ce cas[1]. Notre théorie reçoit sans doute son application, lorsque la décision de la Chambre est motivée de la manière que nous venons d'indiquer ou qu'elle porte en général qu'il n'y a pas lieu de poursuivre, car, dans la dernière hypothèse encore, le motif énoncé, bien que non exprimé dans la décision de la Chambre, peut lui servir tacitement de base. Mais que faut-il décider lorsque la décision contient expressément l'indication d'un autre motif, par exemple quand la Chambre refuse de poursuivre parce que le ministre a agi conformément aux lois? Les considérations que nous avons invoquées à notre appui, sont alors sans objet; mais même dans ce cas, les poursuites peuvent être reprises dans une session suivante. La déclaration de la Chambre doit être regardée comme une approbation donnée à la politique du cabinet. Comme nous l'avons vu plus haut[2], le vote d'une proposition de loi inconstitutionnelle et l'assentiment de la Chambre des Représentants à une mesure illégale projetée par le Gou-

(1) Cf. *Ann. parlem.* 1864-1865, M. Delcour, p. 973.
(2) Page 112 et suiv.

vernement, ne peut aucunement couvrir l'infraction ; ce vote et cet assentiment ne constituent qu'un engagement moral contracté par les membres qui ont donné leur approbation, de ne pas poursuivre le ministre à raison de ces faits, mais cet engagement ne peut s'étendre aux membres opposants, ni aux membres nouveaux et en aucun cas, il ne produit un lien juridique. Par application de cette règle, dont nous avons démontré plus haut la justice et la nécessité, la décision de la Chambre des Représentants qui, saisie d'une demande de mise en accusation, déclare formellement qu'il n'y a pas lieu de l'admettre, parce que le ministre n'est pas coupable, cette décision ne s'oppose aucunement à une mise en accusation dans la session suivante [1].

N'a-t-on pas vu en Angleterre en 1805, lors de la demande de mise en accusation de lord Melville, la Chambre des Communes prendre à quelques jours d'intervalle deux décisions différentes, et prononcer la mise en accusation du ministre qu'elle avait d'abord rejetée [2] ?

Mais la Chambre des Représentants aurait-elle le droit de se désister d'une accusation *déjà prononcée?*

(1) Cf. Mohl, p. 260-262. La loi hollandaise du 22 avril 1855 distingue dans son art. 13 entre le rejet de la prise en considération de l'accusation, et le rejet de l'accusation elle-même après une enquête et des délibérations préalables. Dans le premier cas, la poursuite peut être reprise d'après la loi, s'il survient de nouvelles charges, dans le second tout est irrévocablement terminé. Nous ne pouvons nous rallier à ce système. Nous avons déjà prouvé implicitement qu'il ne peut être question en cette matière d'un désistement tacite de la Chambre des Représentants, quand celle-ci approuve, indépendamment de toute proposition de mise en accusation, directement ou indirectement, la mesure illégale prise par le ministre. (Cf. Mohl, p. 263-264.) La loi hollandaise considère encore l'accusation comme abandonnée quand dans un certain délai la seconde Chambre des Etats-Généraux n'a pas pris une décision définitive (art. 16 et 17). Il n'y aurait pas d'inconvénient à reproduire cette disposition dans notre législation dans le but d'activer l'instruction du procès par la Chambre, sauf, dans notre système, la faculté de reprendre l'accusation dans une session suivante.

(2) Robert Mohl, p. 690.

Le pouvoir social peut incontestablement exercer le droit d'abolition ou d'amnistie à l'égard d'un ministre, car aucune disposition de la loi n'en a restreint l'application sous ce rapport, et aucune considération ne réclame une semblable limitation. « Lorsque, bien loin d'affermir l'ordre ébranlé par la lutte des partis, dit M. Haus[1], l'action de la justice répressive l'exposerait à de nouveaux troubles, lorsqu'une sévérité intempestive aurait pour résultat de prolonger les haines et les dissensions civiles, l'intérêt de l'État commande au pouvoir de calmer les passions et de concilier les esprits en jetant un voile sur les erreurs et les fautes du passé. » Or ces motifs reçoivent pleinement leur application aux ministres : ce sera même ici surtout que l'intérêt public exigera le plus impérieusement l'abandon des poursuites dans certaines circonstances. Au reste la responsabilité ministérielle et la punition du ministre coupable est un moyen, non un but, quand le but proposé par la mise en accusation peut être atteint par d'autres moyens moins rigoureux que la peine, c'est à ceux-ci qu'il faut donner la préférence. Bien souvent même l'abolition des poursuites commencées contre un ministre sera la condition de la réconciliation des partis politiques, tandis que leur continuation ne ferait qu'envenimer les discordes civiles. Mais remarquons qu'en Belgique le droit d'amnistie ou d'abolition n'appartient pas au Roi[2]; il ne peut être exercé que par le pouvoir législatif, qui a déjà fait usage de cette prérogative en portant la loi du 27 juin 1840, abolissant tous les délits politiques antérieurs au 19 avril 1839, date de la conclusion du traité de paix de la Belgique avec la Hollande.

Un acte du pouvoir législatif, une loi d'abolition ou d'amnistie est-elle indispensable pour autoriser la Chambre des Représentants à abandonner les poursuites commencées? Cette Chambre

(1) *Cours de droit criminel*, p. 174.

(2) Arg. des art. 67 73 et 78 Const. Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 177.

ne peut-elle pas se désister de l'accusation par sa propre autorité? En droit commun le ministère public ne peut retirer l'action intentée en justice (1) : le tribunal saisi doit nécessairement statuer sur l'inculpation, sauf au ministère public à prendre telles conclusions qu'il jugera convenables, soit pour la direction des débats soit pour l'application de la peine. L'action publique qui appartient à la société ne peut-être abandonnée que par la société elle-même en vertu d'une loi d'abolition ou d'amnistie. Faut-il maintenir ici ces principes? Nous le pensons : il est vrai que c'est surtout à l'égard des ministres que les motifs les plus urgents d'utilité publique peuvent réclamer l'abolition de l'infraction et des poursuites qui en dérivent : mais si ces motifs existent réellement, le pouvoir législatif pourra exercer le droit d'abolition ou d'amnistie : ce droit est donc suffisant dans toutes les éventualités et, si son exercice est indispensable, le Sénat ne refusera pas de condescendre au vœu manifesté par la Chambre des Représentants d'abolir les poursuites. D'ailleurs l'exercice du droit de grâce pourra toujours remettre au ministre la peine à laquelle il a été condamné par la Cour de cassation, la Chambre des Représentants pouvant proposer au Roi la grâce des ministres (2).

De ce que la Chambre des Représentants a le pouvoir de faire soutenir par des commissaires spéciaux l'accusation du ministre devant la Cour de cassation, il ne faut pas induire comme conséquence naturelle, que le ministre ne puisse pas être défendu par un membre de la Chambre des Représentants. On serait, en effet, porté à croire, que dans ce cas, aucun membre de la

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, 2e partie, introduction, nos 22 et 23.

(2) Contrà Mohl, p. 264-269. Le silence de la loi hollandaise sur cette question confirme les principes généraux et la doctrine que nous soutenons. On comprend au reste qu'un texte formel de la loi serait nécessaire pour que la Chambre des Représentants puisse se désister des poursuites commencées. (V. cependant les art. 16 et 17 de cette loi). Contrà Bavière, loi du 30 mars 1850, art. 20; Saxe-Weimar, loi du 22 octobre 1850, § 25 1°.

Chambre, aucun ami des ministres inculpés du moment qu'il est revêtu d'un mandat législatif, ne puisse présenter la défense du prévenu devant la Cour de cassation. On pourrait peut-être soutenir que la Chambre des Représentants, en laissant à la défense des accusés toute la latitude que réclame la justice, pourrait interdire à un de ses membres la faculté d'aller combattre devant un tribunal et peut-être contre ses délégués, une accusation qu'elle aura cru devoir intenter et soutenir. En droit strict, ce raisonnement peut être fondé ; en équité, on ne peut l'admettre, car il blesserait à la fois et les notions les plus simples de la justice, et les droits sacrés de la défense.

Aussi faut-il se ranger à l'opinion contraire ; cette réserve toutefois faite, que par égard pour la Chambre à laquelle le défenseur appartient, celui-ci doit demander à ses collègues l'autorisation de défendre ceux qu'ils ont accusés. Il est évident qu'aucune Chambre au monde ne voudra sans des motifs d'une importance extrême, s'opposer à ce qu'un ami, un collègue vienne porter au prévenu l'appui de son talent et de sa science. Ces principes ont été admis lors du procès des ministres de Charles X, et la Chambre des Députés, autorisa un de ses membres, M. de Martignac, à défendre devant la Chambre des Pairs le prince Jules de Polignac bien que ce fussent des députés commissaires qui l'accusassent[1].

Comment la Chambre des Représentants doit-elle exercer le droit d'accusation ? La loi hollandaise contient sous ce rapport dans son article 18, une disposition qui mérite tous les éloges : la seconde Chambre, porte cet article, doit apprécier les faits incriminés d'après le droit, l'équité, la moralité et l'intérêt de l'État[2]. Ainsi toute infraction, qui par sa nature est considérée

(1) Discours de M. de Martignac. *Al. Boltz.* t. II, p. 298.

(2) *De Tweede Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het regt, de billijkheid, de zedelijkheid en het Staatsbelang.* Il est difficile de trouver ce que le législateur hollandais a voulu désigner par le mot *zedelijkheid*, qui semble superflu. Lagemans, p. 113.

en elle-même peut donner lieu à une mise en accusation, c'est-à-dire toute violation de la Constitution, des lois et des règlements, n'oblige pas nécessairement la Chambre à traduire le ministre devant la Cour de cassation. A côté des questions de droit et de légalité, viennent se placer les questions d'équité et d'intérêt public. Il serait en effet souverainement déraisonnable et injuste de rendre le ministre responsable à raison d'une infraction n'ayant aucune importance matérielle, alors surtout qu'il peut avoir rendu au pays des services signalés et difficiles à reconnaître. D'un autre côté, l'intérêt de l'État peut commander impérieusement d'abandonner les poursuites temporairement ou même définitivement, car la mise en accusation d'un ministre pourrait devenir à un moment donné imprudente, dangereuse même à raison de la situation politique du pays. Rendre le ministre responsable d'infractions de peu d'importance, ce serait s'exposer à user, pour nous servir d'une locution vulgaire, l'institution tout entière de la responsabilité ministérielle. Il se peut au reste que le désistement des poursuites soit un moyen d'opérer la réconciliation des partis politiques divisant le pays et une condition indispensable de leur union. Il serait donc à désirer que le législateur belge inscrive dans la loi sur la responsabilité ministérielle la disposition provisoire de la Constitution et que la Chambre des Représentants soit toujours appelée à se prononcer sur la mise en accusation du ministre suivant les exigences du droit, de l'équité et de l'intérêt public[1].

§ II. *De la compétence de la Cour de cassation*[2].

Nous avons rappelé au commencement de ce chapitre que la responsabilité des ministres devenait surtout d'une efficacité

(1) Cf. Robert Mohl, p. 270-377.
(2) Voir Schuermans, ch. V, p. 365.

réelle parce qu'on pouvait les traduire devant les tribunaux de répression. Quel sera le tribunal auquel le pouvoir social pourra confier avec sûreté et confiance le jugement des ministres? Cette question ne peut recevoir en théorie une solution absolue; tout dépend essentiellement des institutions propres à chaque peuple. Comme l'objet direct de ce mémoire est l'étude de notre législation nationale, nous devons nous borner à rechercher les conditions générales nécessaires à une bonne administration de la justice, c'est-à-dire les qualités diverses que doit présenter le tribunal appelé à juger les ministres. Examinant ensuite les hypothèses principales qui peuvent attirer l'attention du législateur belge, nous nous demanderons laquelle d'entre elles répond le mieux aux exigences de la théorie. Nous ne porterons notre examen que sur les tribunaux ordinaires, le Sénat belge et la Cour de cassation, en ajoutant quelques observations sur le système d'une Cour spéciale.

Les qualités que doit posséder le tribunal auquel est conféré le jugement des ministres, sont principalement : l'impartialité, l'indépendance, la somme nécessaire de connaissances juridiques et politiques, enfin une organisation qui lui permette de terminer promptement le procès.

Tout d'abord le tribunal doit être impartial. Nous entendons ici par impartialité, cette première condition de la justice exigeant qu'une personne ou un corps ne soit ni directement ni personnellement intéressé dans la décision d'une affaire qui leur serait soumise; être partial, c'est donc être partie intéressée dans la cause. Quel est le genre spécial d'impartialité requise dans un tribunal devant juger un ministre? Le délinquant est un homme politique; le fait dont il s'est rendu coupable a un caractère politique, en ce sens que bien souvent il est la conséquence et la mise en exécution de tout un système gouvernemental. Il faut donc trouver un tribunal dont les membres ne soient aveuglés ni par la haine des partis ni par la fougue des passions politiques;

il faut qu'ils ne soient guidés par aucun autre intérêt personnel que celui que tous les citoyens peuvent et doivent avoir au bonheur, à la prospérité de leur patrie et à l'intégrité des libertés constitutionnelles. Il s'ensuit que tous les corps, qui, mêlés aux querelles des partis, prennent une part quelconque à la direction et au mouvement des affaires publiques, ne peuvent posséder l'impartialité désirable (1).

L'indépendance n'est pas moins une qualité essentielle du bon juge. Celui-là est indépendant, qui ne peut être influencé dans ses jugements par une autorité étrangère. A quoi servirait l'impartialité, si le juge était forcé pour une cause quelconque, directement ou indirectement, à prononcer une sentence que désapprouveraient sa conscience et ses convictions personnelles? Les membres du tribunal chargé de juger les ministres doivent être indépendants sous deux rapports. Ils doivent être inattaquables dans leur position actuelle, c'est-à-dire offrir à la société la grande garantie d'inamovibilité; il ne faut pas qu'on puisse dans chaque cas particulier, écarter du tribunal compétent les membres qui seraient soupçonnés, pour un motif quelconque, d'être favorables à l'accusé, de manière que celui-ci ne trouve plus dans ses juges que des ennemis politiques. L'histoire de la France nous offre un triste exemple d'un semblable abus : en 1830, à l'occasion de la mise en accusation du ministère de Polignac, tous les Pairs, qui avaient été nommés sous le ministère de Villèle furent expulsés de la Chambre des Pairs avant l'ouverture des débats. En second lieu, les juges des ministres doivent occuper une position aussi élevée que possible, telle qu'il ne puissent avoir rien à espérer du pouvoir ou du peuple. En résumé donc, il faut des

(1) Robert Mohl, p. 273-277. Lagemans, p. 55-56. Peyronnet, *Questions de juridiction parlementaire*, p. 21. Il en résulte encore que le tribunal doit être constitué entièrement d'avance. Le nommer ou le renforcer dans chaque cas spécial, c'est s'exposer à voir faire des nominations dictées par l'esprit de parti.

hommes placés à la tête de la hiérarchie de l'ordre dont ils font partie, et partant inaccessibles à la corruption (1).

En troisième lieu, le juge doit posséder des connaissances approfondies tant juridiques que politiques. Il s'agira souvent de savoir si le fait est constant, s'il se trouve incriminé par la loi, si l'accusé en est l'auteur, s'il est coupable de l'avoir commis ; or la décision de ces diverses questions suppose nécessairement certaines connaissances juridiques. Le plus souvent même, le fait incriminé ne sera pas prévu par la loi. Actuellement la législation belge ne contient sur la responsabilité ministérielle d'autres dispositions expresses que celles qui sont inscrites dans le Code pénal et, en supposant que le législateur belge se décide à faire une loi sur la matière, cette loi devra se borner à énumérer les cas généraux de la responsabilité, sans pouvoir être aussi précise ni aussi détaillée que les lois pénales ordinaires. Le juge devra donc nécessairement avoir ici un pouvoir discrétionnaire pour qualifier les faits. La même latitude devra lui appartenir en ce qui concerne l'application de la peine; et cette circonstance n'est pas de nature à faciliter sa tâche. De plus, il arrivera bien souvent que le ministre reconnaîtra comme vrais les faits qui lui sont imputés, qu'il conviendra même qu'ils sont matériellement contraires à la loi, mais alléguera comme cause de justification, soit l'impossibilité où il se trouvait d'exécuter la loi, soit l'intérêt public qui exigeait cette violation de la Constitution ou de la loi (2). Il se peut également qu'on rende le ministre responsable non-seulement de ses infractions aux dispositions de nos lois, mais encore des dommages causés sans violation de la loi dans une intention méchante ou par suite d'une négligence grave. Or, dans ces cas le ministre fera appel

(1) Robert Mohl, p. 277, 280. Lagemans, p. 56. Peyronnet, *Questions de juridiction parlementaire*, p. 23 et sq.

(2) Pages 126 et sq.

aux connaissances que les juges ont de l'administration des affaires publiques bien plus qu'à leur science du droit (1).

Il faut en quatrième lieu, un tribunal propre à terminer promptement le procès. Les accusations contre les ministres auront en effet toujours le privilége de passionner l'opinion publique; alors surtout qu'il s'agit de faits relatifs à son administration, le ministre trouvera à la fois dans le pays des adversaires décidés et des partisans ardents. Cette position anormale ne doit pas pouvoir se prolonger longtemps; elle peut à chaque instant provoquer des collisions, elle peut même entraîner la guerre civile. C'est pourquoi le tribunal des ministres doit posséder une organisation telle qu'elle lui permette de terminer le plus promptement possible le procès, c'est-à-dire qu'il devra pouvoir se saisir immédiatement de l'affaire, l'instruire et la juger sans aucun retard (2).

Appliquons maintenant les diverses conditions dont nous venons de reconnaître la nécessité, aux diverses hypothèses qui peuvent se présenter.

Tout d'abord on constate que les tribunaux de répression ordinaires ne réunissent pas toutes les conditions requises; il est vrai que, placés en dehors du mouvement politique, on peut attendre d'eux l'impartialité requise, et que par leur nature même, ils promettent une procédure et un jugement rapides. Jusqu'à un certain point, on trouve même chez eux les connaissances nécessaires pour pouvoir porter un jugement éclairé

(1) Lagemans, p. 56, 57. Robert Mohl, p. 283, 284.

(2) Lagemans, p. 57, 58. Idem, p. 283, 284. — On peut encore mentionner une cinquième condition d'après laquelle le jugement des ministres ne pourrait entraîner avec lui d'autres inconvénients et particulièrement ne pourrait nuire à d'autres intérêts également importants, à d'autres occupations également nécessaires (Robert Mohl, p. 284). Le même auteur cite encore comme conditions distinctes l'intégrité du tribunal et sa haute position, mais d'après notre exposé, l'indépendance renferme ces deux qualités.

sur l'accusation formulée contre le ministre. Sans doute à la connaissance des lois et à l'habitude de les appliquer, ils ne joignent pas l'intuition des affaires politiques, mais aussi long temps qu'on ne s'écarte pas des institutions existantes pour jeter les yeux sur une cour spéciale, on rencontre chez toutes, soit la prédominance de l'élément judiciaire, soit celle de l'élément politique. En dehors des corps judiciaires, on ne trouve que des corps politiques ou des autorités publiques et gouvernementales, or l'organisation d'une Cour spéciale, dans laquelle se trouveraient confondus les éléments juridique et politique, présente des obstacles bien plus sérieux que ceux que nous constatons dans l'espèce. Le défaut de connaissances politiques des tribunaux ordinaires serait donc un inconvénient qu'il faudrait accepter, si ces tribunaux ne présentaient pas un vice capital, celui d'une trop faible indépendance. Sans doute ils sont inamovibles, mais leur position est loin d'être assez élevée pour qu'on puisse se flatter de trouver chez eux l'intégrité nécessaire. Le gouvernement est trop directement intéressé, pour qu'il n'emploie pas tous les moyens qui sont en son pouvoir, afin d'obtenir un jugement favorable. Ces moyens sont nombreux et importants. Tout en méprisant la corruption dans le sens grossier de ce mot, le gouvernement ne pourra-t-il pas faire des promesses qui seront bien propres à flatter l'ambition et à satisfaire la cupidité des juges inférieurs? Ne peut-il leur promettre soit des distinctions honorifiques, soit un avancement rapide, et les magistrats ordinaires auront-ils toujours la force et l'énergie d'y résister [1] ?

Le Sénat belge répond encore moins que les tribunaux ordi naires aux exigences de la théorie. On ne pourrait compter sur son impartialité; le Sénat est directement partie en cause dans les procès intentés aux ministres. Il constitue en effet un corps politique et prend une part directe à la direction des affaires

(1) ROBERT MOHL, p. 285-315. LAGEMANS p. 58.

publiques. En admettant même que cette assemblée offre à la nation des garanties de modération et de conciliation plus fortes que la Chambre des Représentants, que les discussions politiques y exercent un empire moins grand, l'esprit de parti y trouvera néanmoins toujours un certain écho ; on y remarquera toujours un parti du gouvernement et une opposition ; entre ces deux camps opposés peut-être trouvera-t-on quelques nuances intermédiaires. Le Sénat n'offre donc pas de garanties sérieuses pour un jugement impartial; suivant les circonstances, le ministre accusé rencontrera dans ce corps des adversaires acharnés, décidés d'avance à condamner ses actes, ou une majorité prête à sympathiser avec lui, à lui pardonner tous ses écarts en les considérant même comme des vertus politiques. Mais le Sénat belge serait-il au moins indépendant? Il est incontestable que ses membres occupent une position très élevée, complètement indépendante du gouvernement; mais la dépendance des sénateurs vis-à-vis du peuple n'en est que plus flagrante. Loin d'être nommés à vie ou même héréditairement, comme les membres de la Chambre des Pairs de France, avant 1848, et ceux de la Chambre des Lords en Angleterre, le Sénateur belge est nommé pour une période déterminée[1] à l'expiration de laquelle son mandat a besoin d'être renouvelé par les électeurs; de là résulte pour lui une dépendance étroite vis-à-vis du peuple. L'homme, auquel sont échus des honneurs et des dignités, n'aimant pas généralement à rentrer dans la vie privée, il est peu probable que le Sénateur belge résiste toujours énergiquement aux sollicitations et aux exigences du dehors. Cet inconvénient disparaît là où les membres de la première chambre sont héréditaires comme en Angleterre. Aussi on peut dire que les Lords anglais jouissant d'une fortune considérable, souvent immense, appartenant à la plus haute noblesse et partant n'ayant plus de distinctions à attendre, nom-

(1) Pour huit ans. Art. 55 Const. Belg.

més à vie et transmettant leurs droits à leurs descendants, présentent à la société la plus forte garantie d'indépendance qu'il soit possible d'exiger d'un tribunal chargé de juger les ministres. Ajoutons que la Chambre des Lords n'est pas exclusivement un corps politique; elle fait en même temps partie intégrante de la hiérarchie judiciaire : en matière civile elle constitue pour tous les citoyens une Cour d'appel suprême; en matière criminelle, elle juge ses propres membres et leurs familles, de plus les ministres sont traduits à sa barre, ainsi que tous les fonctionnaires supérieurs, à raison des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (1).

Toutefois, il faut le reconnaître, au point de vue des connaissances nécessaires, le Sénat belge laisserait peu à désirer. Si tous ses membres ne sont pas jurisconsultes, il s'en trouvera toujours quelques uns qui pourront éclairer leurs collègues, et d'ailleurs comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, l'appréciation de la culpabilité du ministre réclame bien plutôt des vues politiques que de profondes connaissances juridiques.

Nous n'insistons pas sur un autre défaut que présenterait le Sénat belge constitué en tribunal des ministres, celui de la lenteur de la procédure. On se souvient peut-être du procès de Lord Warren Hastings, gouverneur général des Indes, qui, commencé en 1788 devant les Chambres des Lords, ne fut terminé qu'en 1795. Il serait facile de faire disparaître cet inconvénient par une disposition législative. En résumé le Sénat belge est dépourvu de deux qualités essentielles : l'impartialité et l'indépendance. Aussi le Congrès s'est-il écarté ici avec raison de l'exemple de l'Angleterre, en refusant de déférer au Sénat le jugement des ministres (2).

(1) Hallam. *Constitutional history of England*, t. III, p. 243 et sq. Blackstone, *Commentaires*, t. III, ch. 4, § 10. Robert Mohl, p. 313, 316. Lagemans, p. 59.
(2) Robert Mohl, p. 313-333. Lagemans, p. 38-60.

Une autre idée fut émise au sein du Congrès national; c'était celle de la création d'un haut jury national, composé de membres nommés d'avance pour un terme désigné, et choisis dans les classes de citoyens possédant certaines conditions d'éligibilité. Le système d'une Cour spéciale établie pour juger les ministres, se retrouve dans plusieurs constitutions françaises, particulièrement dans celles de 1791 [1], de l'an III [2] et de l'an VIII [3] et dans le sénatus-consulte du 28 floréal an XII [4]. Cette dernière disposition législative créait une haute Cour impériale, appelée à juger non seulement les ministres mais encore plusieurs autres personnes, et à connaître de certains crimes particuliers [5]; elle faisait entrer dans cette Cour trois éléments distincts : 1° des autorités gouvernementales, à savoir les princes, les hauts dignitaires de l'empire, le ministre de la justice et vingt conseillers d'État; 2° un élément politique, représenté par soixante sénateurs; 3° un élément juridique, c'est-à-dire vingt conseillers de la Cour de cassation. Cette institution de l'empire, qui reposait sur une combinaison ingénieuse d'éléments empruntés à la fois au pouvoir exécutif, au pouvoir législatif et au pouvoir judiciaire, était une conception fort remarquable. Si on pouvait regretter à juste titre, de voir quelle large part le gouvernement prenait à la constitution de ce tribunal, on devait toutefois remarquer que l'impartialité et l'indépendance de la magistrature la plus élevée du pays venaient tempérer les défauts qu'on pouvait reprocher au Sénat. Les membres de cette assemblée apportaient le concours de leurs connaissances des affaires publiques, qui venaient ainsi s'allier aux connaissances

(1) Titre III, ch. V, art. 23.
(2) Art. 265, 273.
(3) Art. 73.
(4) Art. 104. Cf. 101, 103, 105, 133. — Dans l'État de New-York (Const. de 1822) le Sénat juge avec les membres de la Cour suprême et en Norwège (Const. de 1814, § 26) la première Chambre, le Lagthing, se joint de même à la Cour de cassation.
(5) Art. 101.

juridiques des conseillers de la Cour de cassation. Les motifs qui s'opposent à ce que l'on attribue au Sénat seul le jugement des ministres, ne permettent pas davantage de faire entrer un certain nombre de ses membres dans la composition d'un tribunal mixte, ni surtout de leur accorder une prédominance aussi visible que celle que leur conférait le sénatus-consulte de l'empire. Cette dernière considération s'oppose à toute combinaison de l'élément juridique et de l'élément politique (1).

Les remarques précédentes nous prouvent déjà que c'est la Cour de cassation qui doit être considérée comme la juridiction la plus convenable pour juger les ministres. Le vice capital des tribunaux ordinaires n'existe plus quand il s'agit de la Cour de cassation. Parvenus au sommet de la hiérarchie judiciaire, les conseillers occupent une position telle qu'ils ne peuvent plus attendre de promotions du pouvoir; toutes les autres sollicitations ou promesses n'exerceront en général aucun empire sur leurs jugements, tandis que leur inamovibilité les protégera à la fois contre les vengeances du pouvoir et contre la colère

---

(1) En général l'organisation d'un tribunal spécial doit avant tout pour être acceptable, reposer sur les principes suivants :

1° La Cour doit être organisée d'avance ; si elle est organisée d'une façon spéciale dans chaque cas particulier, sa composition donne carrière aux menées des partis;

2° Ses membres doivent être nommés à vie et être inamovibles comme les juges ordinaires ; c'est une condition indispensable de leur indépendance ;

3° Ils doivent occuper une position élevée pour le même motif;

4° Leur nomination ou désignation ne peut dépendre du gouvernement ni être faite parmi des agents du pouvoir, sinon l'impartialité pourrait manquer aux juges ;

5° Il faut qu'ils possèdent les lumières nécessaires pour garantir un jugement éclairé ;

6° Le nombre des juges peut être assez élevé ; le tribunal n'en aura qu'une dignité plus grande et inspirera plus de considération ;

7° Une procédure continue et rapide.

Cf. sur le système des cours spéciales, ROBERT MOHL, p. 533-571 ; LAGEMANS, p. 60-62.

du peuple. Celui-ci pourra sans doute dans des circonstances exceptionnelles influencer les décisions de la Cour de cassation; mais c'est là un vice dont les assemblées parlementaires n'ont pas toujours pu se défendre : le parlement anglais condamna Charles II et son ministre Strafford, et la convention française envoya Louis XVI à l'échafaud. Remarquons toutefois que la terreur inspirée par les passions populaires est un mal contre lequel viendront nécessairement échouer toutes les précautions du législateur.

Sous le rapport de l'impartialité, la juridiction de la Cour de cassation n'est pas moins satisfaisante. C'est une des plus belles prérogatives de la magistrature de ne pas être impliquée dans la lutte des partis, et partant de pouvoir porter un jugement libre et impartial sur les affaires politiques qui lui sont soumises. Plus que tout autre tribunal, la Cour de cassation nous présente cette qualité. Les membres qui la composent, sont généralement parvenus à un âge où l'ardeur et la fougue des passions politiques viennent à s'amortir; habitués pendant une longue carrière à conformer leurs jugements aux dispositions de la loi, l'application consciencieuse de celles-ci est devenue pour eux presque une seconde nature. De plus, le mode de nomination des conseillers de la Cour de cassation nous offre une nouvelle garantie de leur impartialité. Le Sénat et la Cour de cassation présentent l'une et l'autre au Roi une liste double de candidats pour l'obtention d'un siége à la Cour (1); cette sage disposition de notre législation prévient puissamment les nominations politiques et assure à notre Cour suprême, toute l'impartialité qu'on est en droit d'attendre d'elle.

On ne pourrait élever qu'une seule objection contre la théorie de notre pacte fondamental. On pourrait soutenir que l'appréciation d'une accusation portée contre un ministre exige une certaine

(1) Art. 99 de la Constitution.

culture politique, une certaine familiarité des affaires publiques qui fera presque toujours défaut chez les conseillers à la Cour de cassation. Nous pourrions nous contenter de répondre que le Sénat présente le défaut contraire, celui de ne pas avoir assez de connaissances juridiques et que toute combinaison de l'élément politique avec l'élément juridique présentant des inconvénients bien plus graves, les rédacteurs de notre Constitution ont choisi entre deux maux celui qui leur paraissait le moins redoutable. Mais on exagère le défaut signalé qui, en réalité, n'est pas d'une grande conséquence. La loi sur la responsabilité ministérielle est en définitive une loi répressive. Ici comme toujours, il s'agit de savoir si le fait tombe sous l'application de la loi, si l'accusé est coupable, s'il ne peut pas faire valoir en sa faveur une cause de justification ; or toutes ces questions sont du domaine du droit. Le ministre, nous dira-t-on, pourrait invoquer, pour justifier sa conduite, l'impossibilité où il s'est trouvé de se conformer aux prescriptions de la loi, ou l'existence d'un intérêt majeur pour l'État ; on pourrait le rendre responsable d'un simple dommage causé à l'État ou aux particuliers dans une intention méchante ou par une négligence grave de ses devoirs, bien qu'il n'ait commis aucune violation de la loi ; la solution de ces questions, objectent nos adversaires, réclamera une certaine éducation politique. Cette objection est sans valeur. Tout citoyen d'un pays constitutionnel, et surtout tout magistrat qui fait partie de la juridiction la plus élevée du royaume doit connaître les principes de notre régime constitutionnel. De plus du moment qu'une accusation se préparera contre un ministre, les faits qui doivent en former l'objet, et les questions de droit public qu'ils soulèvent, seront tellement élucidés, commentés et expliqués par les discussions de la Chambre des Représentants que les conseillers de la Cour de cassation pourront facilement acquérir les connaissances qui leur manquent. Il est encore à remarquer que grâce à la presse, grâce aux débats même qui se

produiront devant la Cour de Cassation, tout conseiller pourra porter sur la question qui lui est soumise un jugement parfaitement éclairé.

Remarquons encore que la Cour de cassation jouit de la considération de tous et de la confiance du pays. Elle occupe cette position imposante que les législateurs doivent exiger de la juridiction qu'ils appellent à juger les ministres. Mais, nous dira-t-on, la Cour de cassation ayant d'autres et de nombreuses occupations ne pourra pas juger promptement le procès contre le ministre, de sorte que la procédure devant elle sera longue et pénible. Pour éviter cet inconvénient, il suffit que le législateur, dans le but d'accélérer le jugement, accorde aux procés d'État, le pas sur toutes les autres affaires litigieuses (1).

Ainsi, la Cour de cassation présente des avantages qu'aucune autre autorité ne peut offrir au même degré. Dès lors on doit se féliciter de ce que la section centrale ait décidé à la majorité de onze voix contre une, que le jugement des ministres serait déféré à la Cour de Cassation. Un grand nombre de pays constitutionnels ont aussi donné la préférence à ce système (2).

---

(1) Robert Mohl, p. 285-302. Lagemens, p. 62, 65.

(2) Bade (Grand duché de), loi du 5 octobre 1820, § 7 ; Bavière, Const. X, 6; loi du 4 juin 1848, art. 10, 11, (Dans ce pays la Cour suprême siège avec un jury. Il en est de même dans l'Etat de Virginie); Brunswick, Ordonnance revisée de 1830 ; Saxe-Cobourg, Const. de 1820, § 178 ; Etats de Rhode-Island, Vermont, New-Jersey, Maryland, Virginie et Caroline du Nord (Union américaine); Hanovre, Const. du 5 septembre 1848, § 103 1° ; Hesse (Grand duché de), loi du 5 juillet 1821, art. 3 ; Hesse-Electorale, Const. du 5 janvier 1831, § 100 ; Hohenzollern-Sigmaringen, Const. § 192 sq. ; Hollande, loi fondam. du 14 octobre 1848, art. 159, loi du 22 avril 1855, art. 4 ; Saxe-Altenbourg, Const. de 1831, § 37 ; Saxe-Meiningen, Const. de 1829, § 88 ; Saxe-Weimar, loi du 22 octobre 1850, § 5 ; Suède, loi du 10 février 1810, Intitulé et § 10 ; Cf. pour la Suisse, la loi du 9 décembre 1850, art. 19, 25-29 ; Const. polonaise de 1791, art. 7 et 8 ; Waldeck, Const. § 28.

Les pays suivants ont donné la préférence à la Chambre des Pairs ou au Sénat : Angleterre, renseignements de M. Vandeweyer; Danemarck, loi fondam. du 5 juin 1849, §§ 20, 72, loi fondam. du 18 novembre 1865, §§ 58, 60, 61, loi sur le

La Constitution parle des Chambres réunies de la Cour de cassation. La loi de 1832, sur l'organisation judiciaire porte que la Cour de cassation sera composée d'un premier président, de deux présidents de chambre et de seize conseillers, et elle exige en même temps un nombre pair de seize membres au moins, pour que la Cour soit régulièrement composée, à l'effet de juger les ministres. Mais le nombre des conseillers de la Cour de cassation ayant été dans la suite réduit à quatorze, la loi de 1865 sur les crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions réduit également à quatorze le nombre des membres nécessaires pour que la Cour de cassation puisse rendre un arrêt, quand elle juge les ministres. Cette dérogation au dernier paragraphe de l'art. 27 de la loi du 4 août 1832 mérite à tous égards d'être confirmée par la loi sur la responsabilité politique du ministre.

§ III. *Des peines à infliger aux ministres.*

Dans notre système actuel de législation, la Cour de cassation a un pouvoir discrétionnaire pour caractériser le délit et pour déterminer la peine. Néanmoins la peine ne pourra excéder celle de la réclusion, sans préjudice des cas expressément prévus par les lois pénales. Ainsi, d'après la disposition de l'art. 134 de la Constitution, les peines portées par le Code pénal pour les délits qu'il prévoit, doivent être appliquées au ministre comme à tout autre citoyen, alors même que le ministre aurait commis le crime ou le

---

Rigsret du 3 mars 1852, §§ 1, 2; Espagne, Const. du 23 mai 1845, art. 19 1°, loi du 11 mai 1849, art. 1er, art. 63; Etat de New-York, Const. de 1822; Etats-Unis, Union et 18 Etats de l'Union; France, sous les chartes de 1824, art. 56, et de 1830, art. 47; Norwège, Const. du 1814, § 26; Portugal, Charte constitutionnelle du 29 août 1826, art. 41. (Ceux-ci ont au contraire organisé une Cour spéciale: Saxe, Const. du 4 septembre 1832, art. 142; Wurtemberg, Const. du 25 septembre 1819, § 196; Cf. la Const. française de 1791, titre III, ch. V, art. 123 de l'an III, 265, 266, 269, 270, 272, de l'an VIII, art. 73, et le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, art. 101 1° et 101 2°).

délit dans l'exercice de ses fonctions. Mais quand il s'agit de faits qui ont leur source exclusive dans la gestion ministérielle, et partant ne peuvent être posés que par un ministre, notre pacte fondamental suppléant au droit pénal commun, admet la réclusion comme maximum de la peine, en laissant à la Cour de cassation une latitude absolue pour appliquer au ministre, soit la réclusion même, soit toute autre peine inférieure en degré. Il en résulte qu'abstraction faite des délits ordinaires commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, lesquels restent entièrement sous l'application du droit commun, les ministres ne peuvent être condamnés ni à la peine de mort, ni à la déportation, ni aux travaux forcés à temps ou à perpétuité.

Mais quels sont les principes qu'il convient de consacrer sous ce rapport dans la loi organique sur la responsabilité ministérielle? Nous avons prouvé, en parlant dans le Chapitre II des cas de responsabilité, que le législateur devait établir une séparation absolue entre les infractions purement ministérielles, c'est-à-dire celles dont les ministres seuls peuvent se rendre coupables, et les délits ordinaires qu'ils peuvent commettre dans l'exercice de leurs fonctions; que pour ces derniers on pouvait se borner à renvoyer purement et simplement aux dispositions du Code pénal [1].

Il ne peut donc être question ici que des pénalités à appliquer aux ministres à raison de crimes ou de délits, dont eux seuls peuvent se rendre coupables. Quant aux autres infractions, le droit commun doit être suffisant, ainsi que le déclare formellement le texte de l'art. 134 de la Constitution. Nous n'avons donc pas à nous en occuper.

En traitant des cas de responsabilité spéciaux aux ministres, nous avons vu qu'une loi organique sur cet objet ne pouvait être aussi précise, ni aussi détaillée que les lois communes. Elle devra se contenter d'énumérer les cas généraux de responsabilité

(1) Pages 80 et sq.

et de consacrer les principes généraux qui s'y rattachent(1). Le juge devra donc obtenir un pouvoir plus ou moins discrétionnaire pour la qualification des faits, et par une conséquence nécessaire, on devra lui laisser la même latitude pour l'application de la peine. Il faudra donc élargir autant que possible les limites du maximum et du minimum, pour que le juge puisse exactement proportionner le châtiment à la culpabilité de l'agent et à la gravité de l'infraction(2). C'est ce principe qui sert de base non-seulement à l'art. 134 de la Constitution belge, mais encore à la loi hollandaise sur la responsabilité ministérielle. Cette dernière écarte considérablement les limites du maximum et du minimum. Elle porte, dans certains cas qu'elle détermine, un bannissement de 3 à 10 ans ou un emprisonnement de 3 mois à 3 ans, dans d'autres, un ba‸nissement de 1 à 3 ans ou un emprisonnement de 1 à 6 mois; de plus elle commine des déchéances tantôt obligatoires, tantôt facultatives pour les juges, et qui peuvent être appliquées seules ou concurremment avec d'autres peines(3). Le projet de décret présenté au Congrès national reposait sur les mêmes bases. Son auteur croyait aussi ne pas devoir restreindre dans des limites trop étroites le pouvoir de juger en ce qui concerne l'application de la peine(4).

Quelle est la gravité et le caractère des pénalités qu'il convient d'adopter en cette matière? Il existe sous ce rapport une grande divergence d'opinions parmi les publicistes(5) et la même oppo-

(1) BENJ. CONSTANT, *De la responsabilité ministérielle*, ch. VIII. ROBERT MOHL, p. 127-129. ROTTECK et ARETIN, *Const. Staatsrecht*, t. II, sect. 2, p. 217 et sq.

(2) LAGEMANS, p. 66. Cf. ROBERT MOHL, p. 563-567.

(3) Art. 29-32 da la loi.

(4) Art. 4 et 6 du projet.

(5) Les auteurs suivants admettent une limitation plus ou moins étendue dans la répression : ROTTECK, *Const. Staatsrecht*, t. III, p. 226 sq.; HAMILTON, dans le *Fédéraliste*, t. II, p. 293 sq.; LAGEMANS, p. 66-69. Ceux-ci proposent au contraire des pénalités rigoureuses ROB. MOHL, p. 543-547. BENJ. CONSTANT. *De la responsabilité ministérielle;* BUDDENS, *Die minister verantwortlichkeit*, p. 34 sq.; ECKENDAHL, *Staatslehre*, t. I, p. 188.

sition se constate dans les constitutions et dans les législations étrangères. Trois systèmes sont en présence. Le premier consiste à sévir avec rigueur contre les crimes et les délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions[1]. Un second, aussi absolu que le premier, considère comme un châtiment suffisant pour les crimes et les délits ministériels l'application de peines purement morales ou bien pécuniaires, comme la réprimande, la suspension et la destitution d'emploi, et les amendes[2]. Le Congrès national a donné la préférence à une opinion intermédiaire en admettant comme maximum, la peine de la réclusion (sauf bien entendu les cas expressément prévus par les lois pénales ordinaires). A la vérité, cette disposition de l'art. 134 de la Constitution est temporaire, mais il est évident que ce qui est fait transitoirement par cet article, doit l'être d'une manière définitive par le pouvoir législatif[3]. Il est incontestable que les rédacteurs de notre Constitution ont eu l'intention formelle de proscrire toutes les peines supérieures en degré à la réclusion, et le législateur la méconnaitrait en frappant de peines plus élevées[4] les

(1) Danemarck, loi sur le Rigsret du 3 mars 1852, § 80; Espagne, Constitution, loi du 11 mai 1849, art. 48 et 49; Norwège, loi du 7 juillet 1828, ch. I, §§ 1-6, ch. IV. §§ 17 et 23; Suède, loi du 10 février 1810, §§ 1-5, 7. — Le même système avait prévalu en France sous l'empire des Chartes; les derniers ministres de Charles X furent condamnés les uns à la mort civile et à la déportation, les autres à un emprisonnement perpétuel; en Angleterre la Chambre des Lords prononça assez fréquemment la peine capitale : nous ne rappellerons ici que la condamnation de Strafford (1610) et celle du comte de Dauby (1669) qui l'un et l'autre encoururent et subirent la peine de mort.

(2) Bade (Grand duché de), loi du 5 octobre 1820, § 9; Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 9; Hanovre, Const. du 5 septembre 1848, § 104 4°; Wurtemberg, Const. du 25 septembre 1819, § 205. — Il en est de même en Saxe. Pour la Suisse, comparez les art. 37-40 de la loi du 9 décembre 1850. (Ces dispositions concernent certains fonctionnaires autres que les membres du Conseil fédéral; pour ces derniers la loi suisse ne contient rien de spécial quant aux peines.)

(3) *Ann. parlem.* 1861-1862, MM. Frère-Orban, p. 1497 et Tesch, p. 1509.

(4) Le projet de décret de M. de Brouckere était conçu dans le même sens (art. 4 et 6) et la loi hollandaise du 22 avril 1855 ne prononce de son côté comme maximum que l'exil.

crimes et délits spéciaux commis par les ministres, par exemple en comminant contre les ministres coupables la peine de mort, la déportation et les travaux forcés. Nous sommes également d'avis que toutes les autres pénalités de notre législation criminelle ne doivent pas être indistinctement admises.

Toute peine pour être légitime doit satisfaire à ces trois conditions : 1° être nécessaire au maintien de l'ordre social, 2° être utile par les effets naturels, préventifs et réparateurs qu'elle produit, 3° être juste en elle-même [1]. Examinons quelles sont à ce point de vue les pénalités appropriées à la répression des délits ministériels.

Nous n'avons pas à faire ici une dissertation sur la légitimité de la peine de mort; nous nous bornerons à dire que nous la considérons comme inutile pour la conservation de l'ordre social, et même comme contraire à la notion sainement entendue du juste et de l'injuste, et à faire en toute confiance le vœu sincère de la voir bientôt rayée de notre code. C'est surtout en matière de délits politiques que son application doit être écartée. Les rédacteurs de notre Constitution l'ont parfaitement compris. En France, lors du procès contre les ministres de Charles X, alors que le crime de ceux-ci était à la fois des plus graves pour l'ordre public et aussi flagrant que possible, on n'a pas voulu leur appliquer la peine de mort. En 1848, le premier acte de la jeune république française fut l'abolition de la peine capitale en matière politique. La société dispose en effet, lorsqu'il s'agit de délits politiques, de moyens de répression moins rigoureux et tout aussi énergiques que la privation de la vie. Citons, par exemple, le bannissement; cette peine a le grand avantage de satisfaire la conscience morale des citoyens [2] tandis que l'opinion publique se révolterait contre l'application de la peine de mort à un ministre coupable d'un crime politique, quelle qu'en soit au reste la gravité. Un ministre

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 15-23.
(2) Idem, p. 18.

envoyé à l'échafaud et traité comme un criminel ordinaire, ne provoquerait que de la pitié et de la commisération, en soulevant en même temps l'indignation publique contre les auteurs de sa perte (1).

Les considérations que nous venons de faire valoir pour la proscription de la peine de mort en matière politique, s'appliquent avec autant de force à la déportation et aux travaux forcés. Voir en Angleterre (puisqu'en Belgique la déportation n'est pas exécutée en fait(2)), voir en Angleterre un ministre, coupable d'avoir signé ou contresigné un acte inconstitutionnel, transporté avec une troupe d'assassins à Botany Bay serait peu de nature à satisfaire la conscience publique, et celle-ci ne flétrirait pas moins la sentence qui le condamnerait à travailler dans une maison de force avec des boulets aux pieds. De pareilles peines apparaitraient ici comme des vengeances odieuses et comme des actes de cruauté. Allons même plus loin; la simple détention plus ou moins rigoureuse de Jefferson Davis, l'ancien président de la Confédération du Sud, n'a-t-elle pas soulevé des protestations et fait naitre des sympathies en Europe? Et cependant son attentat avait une gravité immense, une importance capitale, et sa culpabilité était évidente; et maintenant que le calme commence à renaitre dans l'esprit des populations du nord, quelle est la peine que la majorité désire voir appliquer à l'ex-président? Le bannissement et rien que le

---

(1) Cette affirmation n'aurait rien de très hasardé à l'égard des ministres de Charles X si on les eût exécutés. La mort, disait M. Benjamin Constant, la mort, ni même la captivité d'un homme n'ont jamais été nécessaires au salut du peuple, car le salut du peuple doit être en lui-même. Une nation qui craindrait la vie ou la liberté d'un ministre dépouillé de sa puissance, serait une nation misérable. Elle ressemblerait à ces esclaves qui tuaient leurs maitres, de peur qu'ils ne reparussent le fouet à la main. (Discours de M. de Martignac, p. 420, t. II, *Al. Boltz.*) La peine de mort est prononcée en Espagne (sect. II, art. 48, loi du 11 mai 1849); en Danemarck (loi du 3 mars 1852, § 20), en Suède (loi du 10 février 1850, § 7); en Angleterre, elle fût appliquée et même exécutée à plusieurs reprises. (Lagemans, p. 69. Contrà Robert Mohl, p. 363-365.)

(2) Haus, *Cours de droit criminel*, p. 128.

bannissement; toute peine corporelle serait considérée comme odieuse en Europe et en Amérique; partout on la condamnerait comme une barbarie inutile. Ce sentiment public prouve l'injustice de toutes les peines corporelles. Il faut donc repousser en matière politique, et particulièrement à l'égard des ministres reconnus coupables de délits ou de crimes politiques, la peine capitale, la déportation et les travaux forcés, conformément à l'art. 134 de la Constitution, et à la théorie pénale. Il faut rejeter également dans tous ces cas, la réclusion, l'emprisonnement et le carcan. Cette décision n'est pas contraire au texte de notre Constitution; elle dérive de la faculté qu'elle accorde d'appliquer[1], et par conséquent aussi de ne pas appliquer la peine de la réclusion et les pénalités inférieures en degré. Ces différentes peines ne sont pas recommandables au législateur. Elles froissent la conscience publique, et l'on ne peut dès lors atteindre l'effet important que doit produire l'application de la peine[2]; ensuite elles sont injustes et exagérées en elles-mêmes; de sorte qu'elles ne sont pas intrinsèquement légitimes[3]; enfin elles ne sont pas indispensables à la conservation de l'ordre public[4] : le pouvoir social peut en effet, maintenir l'ordre par d'autres moyens et le conserver contre les attentats des ministres, par exemple comme nous le verrons dans un instant, par le bannissement et par la dégradation civique[5].

(1) Dans sa première disposition, l'art. 134 accorde en effet un pouvoir discrétionnaire à la Cour de cassation pour appliquer la peine au ministre coupable, et ce pouvoir discrétionnaire n'est restreint pour la seconde disposition qu'en ce qui concerne le maximum; or, dès que nous sortons de l'exception nous rentrons dans la règle. D'ailleurs il va de soi qu'actuellement encore la Cour de cassation pourrait parfaitement s'abstenir d'appliquer la réclusion ou l'emprisonnement; or, si la Cour de cassation a cette faculté, pourquoi le législateur ne pourrait-il déclarer que ces peines ne sont pas du tout applicables aux ministres?

(2) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 18.

(3) Idem, p. 19-20.

(4) Idem, p. 18-19.

(5) Cf. Lagemans, p. 57-69, et Robert Mohl, p. 533-535, 562-563.

Indépendamment de ces deux dernières pénalités, on pourrait en proposer encore deux autres; à savoir l'avertissement et les peines pécuniaires. L'utilité de la réprimande ou de l'admonition est défendue par un auteur moderne, Robert Mohl (1), pour les cas où la destitution constituerait une peine trop forte, soit à cause de la faible importance matérielle de l'infraction, soit parce que l'infraction, quoiqu'ayant une certaine importance, soit cependant excusable pour un motif quelconque. Nous ne pouvons nous rallier à cette théorie, qui jusqu'ici n'a trouvé qu'un faible écho parmi les publicistes et auprès des législateurs (2). D'abord quel que soit le caractère de l'infraction, ce n'est pas infliger au ministre qui a forfait à ses devoirs, un châtiment trop sévère que de l'écarter du pouvoir et de le mettre ainsi dans l'impossibilité de compromettre à l'avenir les droits et les intérêts de l'État et des particuliers. En second lieu, il est peu probable que la Cour de cassation ait jamais à juger un ministre à raison d'un acte aussi peu important, attendu que la prudence, et même l'équité font un devoir à la Chambre des Représentants de n'exercer son droit d'accusation que lorsque la nécessité en est bien démontrée. Enfin, si la Chambre croit avoir à se plaindre de la gestion d'un ministre, sans que cependant il y ait lieu de lui appliquer aucune peine proprement dite, elle pourra elle-même lui infliger un blâme formel sans avoir besoin de le renvoyer devant la Cour de cassation (3);

---

(1) Robert Mohl, p. 555-557.

(2) Voyez cependant la Constitution du Wurtemberg en date du 25 septembre 1819, § 203; la loi hollandaise du 5 décembre 1820, § 9. Cf. pour la Suisse, l'art. 37 de la loi du 9 décembre 1850 pour certains fonctionnaires fédéraux autres que les ministres, à l'égard desquels la loi ne renferme aucune disposition particulière en matière de pénalités.

(3) La sévérité des peines convient mieux au gouvernement despotique, dont le principe est la terreur, qu'à la monarchie et à la république, qui ont pour ressort l'honneur et la vertu. Dans les États modérés, l'amour de la patrie, la honte et la crainte du blâme sont des motifs réprimans qui peuvent arrêter bien des crimes. (Montesquieu, liv. VI, ch. IX.)

le blâme solennel décerné à la face du pays exercera une influence tout aussi étendue que s'il était prononcé par la Cour suprême, et amènera même le plus souvent la retraite du ministre [1].

On a proposé encore de condamner dans certains cas le ministre à une peine pécuniaire, à une amende; dans plusieurs états, cette peine est même passée du domaine de la théorie dans celui des faits. La Constitution du Wurtemberg contient dans son § 203, une disposition formelle à cet égard, et la Chambre des Lords en Angleterre a prononcé quelquefois des amendes contre des ministres[2].

---

(1) Cf. Lagemans p. 66. Robert Mohl est d'avis qu'un simple avertissement émané de la Cour de cassation aura pour résultat de conserver à la tête des affaires un homme d'État capable et zélé que la passion politique a rendu responsable d'une négligence minime. Mais on peut affirmer que pas un seul ministre ayant le respect de sa dignité, ne consentirait à conserver le pouvoir après un blâme, une flétrissure judiciaire. A la réprimande se rattache intimement la déclaration d'indignité; celle-ci n'est en réalité qu'une forme particulière, un degré supérieur de celle-là. En 1844, dans un projet de loi sur la responsabilité ministérielle, présenté aux Chambres françaises, on avait proposé d'investir la Chambre des Députés du droit de déclarer les ministres indignes de la confiance publique. Cette proposition fut vivement combattue. M. Benjamin Constant surtout combattit vivement la déclaration d'indignité; il la trouvait injurieuse et même outrageante pour le prince. Une semblable déclaration, disait-il, serait une atteinte directe à la prérogative royale : elle disputerait au prince la liberté de son choix. En accusant les ministres on n'attaque qu'eux; mais en les déclarant indignes de la confiance publique, c'est le prince qu'on inculperait dans ses intentions ou dans ses lumières, ce qui ne doit jamais arriver dans un gouvernement constitutionnel. En second lieu, comme le fait remarquer avec justesse le même écrivain, la déclaration d'indignité pourrait donner lieu à de graves abus à cause de sa généralité. Enfin en conférant à la Chambre des Députés le droit d'émettre une pareille déclaration, on érigerait cette Chambre en tribunal des ministres en l'autorisant à infliger à ceux-ci une flétrissure véritable, une peine morale d'une gravité incontestable, tandis que sa mission doit se borner à accuser les ministres sans qu'elle puisse les juger (Benj. Constant. *de la responsabilité des ministres.* Mémoire du prince de Polignac, lu par son défenseur M. de Martignac dans la séance du 18 décembre t. II, p. 353. (*Al. Boltz.*) (Robert Mohl p. 13 not. 3). Cependant des déclarations d'indignité ont été assez souvent proposées et même votées dans la Chambre des Communes en Angleterre.

(2) Particulièrement dans le procès contre le comte de Macclesfield (1725) lequel fut condamné à une amende de 30 mille livres sterling. Robert Mohl p. 681-682).

Le projet de décret de M. De Brouckere édictait également des amendes, mais comme pénalités accessoires[1]. Nonobstant ces autorités, la majorité des publicistes se prononce en sens contraire[2] et la législation hollandaise sur la responsabilité des ministres[3] ne connait pas ces pénalités. Nous partageons cette opinion. A la difficulté, à l'impossibilité même de proportionner cette peine à la gravité de l'infraction et au dommage matériel qui en est résulté, à l'inopportunité de cette punition quand le crime a eu sa source non dans la soif de l'argent, mais dans la passion politique, vient se joindre l'injustice inhérente à cette peine : ici elle réduira le ministre condamné à la misère, là elle le laissera dans l'opulence et par conséquent sera illusoire. Pour faire disparaître cette inégalité criante, on pourrait, il est vrai, abandonner entièrement la fixation du taux de l'amende aux tribunaux de répression, ou du moins leur accorder une grande latitude sous ce rapport[4] : mais ce serait là violer un principe fondamental du droit pénal, d'après lequel la peine doit se mesurer non pas sur la position du coupable, mais sur la gravité de l'offense et le degré de culpabilité de l'agent; en outre ce serait faire revivre jusqu'à un certain point, en établissant en fait une certaine proportion entre la fortune et l'amende, la confiscation des biens abolie par la Constitution[5].

Les seules peines qui méritent d'être maintenues à l'égard des ministres, à raison des crimes et des délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions (abstraction faite toujours des cas expressément prévus par les lois pénales ordinaires[6]), sont

(1) Art. 4 et 6 du projet.

(2) ROBERT MOHL, p. 551-552; LAGEMANS, p. 66-67; ECKENDAHL, *Staatslehr*, t. 1, p. 188; BUDDENS, p. 190.

(3) Art. 29-32. Il en a été formellement décidé ainsi dans le grand duché de Bade.

(4) Cf. les art. 4 et 6 du projet de M. De Brouckere.

(5) Art. 12, Const. belge.

(6) Quand il s'agit de délits politiques, les mêmes principes devraient, il

donc : le bannissement et la dégradation civique, avec la peine corrélative de l'interdiction de certains droits politiques et civils[1]. Ce système est loin d'être entièrement relégué dans le domaine spéculatif. Non-seulement il se rapproche sensiblement de notre théorie constitutionnelle *actuelle*, mais il a servi de base au projet de décret de M. de Brouckere, qui ne reconnait que deux peines à appliquer toujours cumulativement, à savoir la réclusion et l'amende, cette dernière devant naturellement accompagner comme peine accessoire la dégradation civique. Notre système trouve surtout un solide appui dans la loi hollandaise du 22 avril 1855 (art. 29, 32), qui n'admet d'autres peines que le bannissement, l'emprisonnement et certaines déchéances.

Si le bannissement est une peine mauvaise pour les délits ordinaires, il est loin de présenter les mêmes inconvénients quand il s'agit de condamnés politiques. On peut en effet contester à chaque État le droit de rejeter sur les territoires voisins les natures vicieuses qui ont commis des crimes dans leur patrie et qui, parce qu'elles se trouvent dans un nouveau milieu, n'en violeront pas moins les lois qui protégent les citoyens. Il en est tout autrement des infractions politiques ; d'ordinaire les condamnés à raison de ces faits ne peuvent exercer leur influence pernicieuse que dans leur propre patrie ; loin d'elle ils ne peuvent avoir sur la marche des affaires publiques aucune influence. On fait plusieurs objections. Le bannissement, dit-on, ne sera bien souvent pas une peine ; si le ministre condamné à l'exil jouit d'un brillante fortune, la vie à l'étranger, loin de lui paraitre pénible, lui présentera des avantages que le séjour dans sa propre patrie ne peut plus lui procurer, alors qu'une flétrissure publique est venue briser son influence politique[2]. Mais une condamnation, une détention

---

est vrai, recevoir leur application, bien que le cas soit prévu par le Code pénal. Mais cette innovation doit être faite dans le Code pénal lui-même.

(1) Art. 8 1° et 3°, art. 9 3° C. P.

(2) Robert Mohl, p 553.

plus ou moins prolongée, détruit-elle donc complétement l'influence politique? Le condamné n'apparait-il pas plutôt aux yeux de ses corréligionnaires politiques comme une victime de la haine des partis? Etre jeté sur une terre étrangère, loin du théâtre de sa carrière politique, est-ce donc une si faible expiation pour le condamné? Mais là n'est pas au reste la question. Il ne s'agit pas de savoir si le ministre exilé souffrira plus ou moins à l'étranger. La théorie criminelle n'a pas le droit de s'en inquiéter. La société ne punit pas pour punir, pour venger le mal qu'on lui a causé, mais pour se conserver, pour assurer son existence paisible et régulière. Il faut donc uniquement se demander si le pays sera suffisamment protégé contre l'influence pernicieuse que le condamné pourrait exercer, soit par la puissance de sa fortune, soit par celle de son talent. Or, à ce point de vue le doute n'est pas possible. Nous ajouterons même que la société se protége ainsi, sans compromettre le repos et la sécurité des nations voisines(1).

On soutient en second lieu, qu'il est dangereux pour l'État de laisser une pleine et entière liberté d'action aux condamnés politiques en les exilant à l'étranger, que c'est leur fournir un moyen d'y former en toute sécurité des complots contre la chose publique(2). Mais ce danger est chimérique; quelques réfugiés politiques ne sauraient former un attentat sérieux contre leur patrie; il est bien plus vrai de dire que l'exil les réduit à l'impuissance de nuire. Aussi l'histoire nous prouve-t-elle que des exilés politiques ne sont jamais parvenus par leurs propres forces, et sans le concours d'autres circonstances, à porter des atteintes de quelque importance à l'ordre social de leur patrie ; surtout ce danger n'est pas à craindre si, comme il est probable qu'il arrivera toujours dans ces cas, le nombre des exilés est peu considérable.

---

(1) BENJ. CONSTANT, Chap. XI. CHAUVEAU et HÉLIE. *Théorie du Code pénal*, édit. Bruxelles, p. 173. — Contra LAGEMANS, p. 68.

(2) LAGEMANS, p. 68, 69.

La légitimité et l'efficacité de l'exil en matière politique sont donc incontestables. Seulement dans notre système actuel de législation, le maximum de l'exil est de dix ans seulement (1), tandis que la prudence exige qu'on puisse dans certains cas prolonger au-delà de ce terme la durée du bannissement. Il conviendrait donc de l'élever à l'égard des ministres au maximum de vingt années (2). Le projet de décret de M. de Brouckere dérogeait aussi au droit commun ; son article 6 portait la réclusion à vingt ans tandis que le maximum ordinaire de cette peine était de dix ans. D'un autre côté, on pourrait abaisser le minimum du bannissement à deux ans, afin de pouvoir dans tous les cas proportionner la pénalité à la gravité de l'infraction. Ici encore, nous marchons sur les traces du projet de décret de M. de Brouckere, dont l'article 4 portait deux ans de réclusion au moins et dix ans au plus. La loi hollandaise du 22 avril 1855, prononce, elle aussi, dans son article 29 2°, un bannissement d'un à trois ans.

Au-dessous du bannissement variant de deux à vingt ans, nous ne plaçons d'autres pénalités que la dégradation civique et l'interdiction de certains droits politiques et civils, particulièrement la destitution du ministre coupable, et son exclusion de toutes fonctions publiques.

D'après notre droit criminel, la dégradation civique est à la fois une pénalité accessoire et une peine principale. Elle est la conséquence légale de toute condamnation à une peine criminelle ; elle suivra donc le bannissement (3). Il est des cas toutefois

(1) Art. 32, C. P.

(2) La disposition de l'art. 134 2°, Const. permettrait difficilement de le rendre *perpétuel*, une pareille pénalité paraissant supérieure à la réclusion dont le maximum est de dix ans seulement (art. 21 C. P.); mais ces vingt années d'exil ne doivent pas être considérées comme une peine plus élevée que dix années de réclusion, pas plus que d'après la gradation de notre Code pénal dix années de la première peine, ne sont supérieures à cinq années de la seconde.

(3) Haus, *Cours de droit criminel*, t. 1, p. 129-130. — Art. 28 et 34 C. P.; décret du 11 février 1831.

où elle peut être prononcée comme peine distincte. Elle est toujours simplement infamante[1]. On pourra utiliser cette peine sous les deux rapports sous lesquels elle est connue dans notre législation criminelle. Toutefois les incapacités contenues dans la dégradation civique forment un faisceau compact qu'il n'est pas permis au juge de diviser. C'est pourquoi l'interdiction de certains droits politiques et civils[2] méritera bien souvent la préférence sur la dégradation civique, puisqu'elle laisse aux tribunaux de répression la faculté de proportionner la peine à la gravité de l'infraction, en ne frappant le coupable que des seules incapacités qui sont en rapport avec le délit que l'on veut atteindre[3]. En proposant l'interdiction de certains droits politiques et civils, nous avons particulièrement en vue la destitution du ministre, et son exclusion de toutes fonctions ou emplois publics.

Dans quel cas faudra-t-il maintenant appliquer chacune de ces trois peines (bannissement, dégradation civique et interdiction de certains droits politiques et civils)? Nous pensons que pour faire cette détermination, il faut adopter pour point de départ la séparation du dol et de la faute, de l'intention criminelle, frauduleuse ou méchante, et de la simple négligence. Il est évident en effet que la culpabilité de l'agent s'élève avec sa volonté criminelle; or la peine sociale doit être proportionnée non-seulement à la criminalité de l'action, mais encore à la culpabilité de l'agent, qui l'une et l'autre sont des éléments constitutifs de l'infraction. Nous croyons d'un autre côté que cette distinction du dol et de la faute est la seule qu'il convienne d'admettre comme mesure de la gravité de l'infraction, et par conséquent de l'intensité de la peine. C'est là un corollaire de tout notre système. Comme nous l'avons vu, le législateur ne doit pas se livrer à une énumération quelconque des divers cas particuliers de responsabilité ministérielle;

(1) Art. 8° C. P.
(2) Art. 9° C. P. — Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 129-132.
(3) Haus, eodem, t. I, p. 130, n° 198 in fine.

il peut se borner à consacrer les principes généraux sur l'objet et l'étendue de cette responsabilité, à décider que le ministre répondra de ses omissions comme de ses actes positifs, de son dol et de sa faute, de la non-observation des lois et de la violation de ses devoirs, de ses faits personnels et de ceux de ses agents subalternes, et ainsi de suite. Or, sauf la différence naturelle fondée sur le dol et la faute, aucune de ces faces particulières de la responsabilité ministérielle ne nous semble de nature à influer par elle-même, du moins d'une manière sensible, sur la gravité du fait matériel et sur la culpabilité de l'agent. Sous ce rapport toutes les distinctions que nous venons d'établir sont indifférentes; partant elles ne peuvent motiver l'application d'une peine différente[1]. D'ailleurs le juge trouverait au besoin dans la limite du maximum et du minimum, une latitude suffisante pour prononcer une peine proportionnelle à la gravité de l'infraction. Concluons donc : quand il y a dol ou fraude, le législateur doit appliquer la peine du bannissement de deux ans au moins et de vingt ans au plus, ou bien la dégradation civique; quand au contraire on n'a qu'à reprocher une faute ou une négligence, il doit se borner à prononcer l'interdiction de certains droits politiques et civils[2].

---

(1) La loi des Pays-Bas du 22 avril 1855 distingue cependant dans son article 29 entre le dol positif et le dol négatif. Cette théorie est radicalement insoutenable: qu'importe que le ministre ait violé la Constitution ou les lois par acte positif ou par omission, s'il l'a fait dans une intention criminelle ou méchante ! Les dispositions impératives ont-elles donc par elles-mêmes moins d'importance que celles qui prohibent certains actes? L'art. 71 de notre Constitution n'a-t-il donc qu'une importance secondaire? (V. encore les art. 30 et 31 de la loi précitée).

(2) Le Code pénal porte très-rarement contre les infractions commises par faute, des peines criminelles (HAUS, *Cours de droit criminel*, t. I, n° 123 in fine). C'est pour ce motif que nous écartons en cas de simple faute la dégradation civique. De même la loi ne précise pas en général quant à l'interdiction correctionnelle, les droits dont l'exercice peut ou doit être interdit au coupable ; elle laisse ce choix au pouvoir discrétionnaire des juges (HAUS, eodem t. I, n° 201 in fine, notes). Voilà aussi pourquoi nous ne déterminons pas

Par quel laps de temps s'accomplira la prescription de ces peines? On ne découvre ici aucun motif de s'écarter des principes généraux sur la matière(1). Ainsi la peine du bannissement se prescrira par vingt ans(2) tandis que la dégradation civique et l'interdiction de certains droits politiques et civils, par leur essence même ne sont pas susceptibles de prescription. « La prescription, dit M. Haus(3), suppose des peines qui ont besoin d'être « exécutées, puisqu'elles ne se prescrivent que lorsqu'elles « sont restées sans exécution pendant le temps fixé par la loi. « La prescription ne peut donc avoir pour objet des pénalités, « qui ne se manifestent par aucun acte extérieur, telles que « la dégradation civique et l'interdiction de certains droits « politiques et civils. » Le législateur hollandais de 1855 a si bien compris l'impossibilité d'appliquer dans ces cas une prescription quelconque, que l'art. 34 2° de la loi de 1855 décide formellement que « les peines accessoires de déclaration de dé- « chéance d'emplois, de dignités et titres, et de privations du « droit à la pension ne sont pas susceptibles de prescription. »

---

ces droits dans l'espèce; suivant les circonstances, il sera utile ou inutile de prononcer contre le ministre reconnu coupable de faute, indépendamment de sa destitution et de son exclusion de tous emplois publics, par exemple la privation du droit à la pension ou bien celle du droit d'éligibilité (comp. loi hollandaise art. 32.)

(1) Contra : loi des Pays-Bas du 22 avril 1855, art. 34 1°. Voir pour la prescription de l'*action* criminelle, l'art. 9 de la loi Suisse du 9 Décembre 1850. Le silence de toutes les autres Constitutions et lois équivaut au maintien du droit commun.

(2) Art. 635. C. crim. ; mais les condamnations civiles portées par les tribunaux de répression se prescriront par trente ans (642 C. crim.)

(3) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 161, not. 4.

SECTION II.

DE LA RESPONSABILITÉ ORDINAIRE.

La nouvelle loi belge de 1865 a déféré les crimes et les délits commis par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions à la Cour de cassation, chambres réunies[1], en abandonnant la connaissance des contraventions de droit commun aux tribunaux de répression ordinaire[2]. Cette disposition exceptionnelle a soulevé dans le parlement belge des critiques nombreuses, et souvent d'un caractère très sérieux ; elle s'écarte même de toutes les législations étrangères ; pas un seul pays constitutionnel n'assigne aux ministres inculpés de crimes et délits ordinaires un tribunal d'exception[3]. C'est pour ces motifs que nous examinerons d'une manière approfondie le système de la loi belge dont la force obligatoire fut limitée à un an[4]. Nous nous poserons deux questions : cette loi reproduit-elle d'abord le véritable sens et le véritable esprit de notre pacte fondamental ? La juridiction exceptionnelle de la Cour de cassation est-elle non-seulement constitutionnelle, mais encore utile et convenable ? Nous soutenons l'affirmative sur les deux points.

---

(1) Art. 1 de la loi.

(2) Art. 9 idem.

(3) Voyez pour les Pays-Bas la loi fondam. du 14 octobre 1848 (art. 159) laquelle n'attribue compétence à la haute cour de justice que pour les délits relatifs aux fonctions ministérielles (*ambtsmisdrijven*) ; Cf. les art. 3 et 33 de la loi hollandaise du 22 avril 1855, tandis que l'art. 177 de la loi fondam. de 1815 en disposait autrement.

Cf. Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 13 1°. En Angleterre tout récemment encore, le chef du cabinet anglais, lord Palmerston, fut poursuivi devant les tribunaux de répression ordinaires pour un délit commun. Le silence de toutes les autres Constitutions ou lois étrangères est décisif en faveur de la juridiction ordinaire.

(4) Art. 10 de la loi belge.

§ I. — *De la compétence de la Cour de cassation d'après notre Constitution.*

Pour apprécier la constitutionnalité de la compétence de la Cour de cassation pour connaître des crimes et délits ordinaires commis par les ministres, nous commencerons par étudier et analyser les dispositions que notre Constitution renferme sur cet objet dans le sens grammatical de leurs termes. Nous rechercherons ensuite la pensée dominante du Congrès national alors qu'il les portait.

En ce qui concerne le premier point, le véritable siége de la difficulté qu'avaient à résoudre les législateurs de 1865, était l'art. 90 de la Constitution. Que porte cette disposition ? Elle commence par proclamer en principe général que : « la Chambre des « Représentants a le droit d'accuser les ministres et de les tra- « duire devant la Cour de cassation qui seule a le droit de les « juger, chambres réunies. » Si l'art. 90 ne contenait que cette seule disposition, la compétence de la Cour de cassation à raison des crimes et délits communs imputés à un ministre ne serait guère contestable; car la Constitution assignerait d'une façon absolue à la Cour de cassation le jugement des ministres. Mais l'art. 90 après avoir posé cette règle générale, porte encore deux dispositions particulières : il autorise deux exceptions au principe qu'il vient d'établir, à savoir : 1° quant à l'exercice de l'action civile par la partie lésée, 2° quant aux crimes et délits que les ministres auraient commis hors de l'exercice de leurs fonctions. Sur l'un et l'autre point, le Congrès national ne statue que sous réserve de ce qui sera décidé par la loi sur ces deux points. Le Congrès s'en réfère donc au législateur : mais il n'a pas voulu l'enchaîner ; il a entendu au contraire lui laisser une latitude absolue sur ces deux objets : le législateur restera libre de forcer la partie lésée à porter son action en réparation civile, soit devant

le juge de l'action publique, soit devant les tribunaux civils ordinaires, ou de lui permettre d'opter entre les juridictions répressive et civile, en un mot de prendre à cet égard telle décision qu'il jugera convenable. De même la loi pourra disposer que les délits de droit commun commis par les ministres seront déférés aux tribunaux de répression ordinaires, ou que les ministres seront soumis de ce chef à toute autre juridiction et particulièrement à celle de la Cour de cassation. Tel est bien le langage que le Congrès tient aux législateurs futurs; cela résulte du sens naturel des termes dont il s'est servi dans la première partie de l'art. 90 : en effet, alors même qu'on considère isolément l'exception formulée par la Constitution pour les crimes et les délits ordinaires imputés à un ministre, il parait évident que le Congrès n'a pas lié les législateurs futurs dans le choix du tribunal compétent, qu'il n'a pas voulu les forcer à prendre ce tribunal parmi les juridictions autres que la Cour de cassation; car il n'impose aucune règle au législateur, il s'en réfère entièrement à sa sagesse, il lui soumet d'une façon absolue l'appréciation de la question de compétence, et rien dans les expressions qu'il emploie, ne révèle l'intention d'entraver sur ce point sa liberté. Puisque le Congrès ne prescrit rien au pouvoir législatif, rien ne s'oppose à ce que celui-ci désigne la Cour de cassation pour juger les ministres même à raison des crimes et délits commis en dehors de leurs fonctions; la Constitution n'a pas formulé une exception absolue au principe de la compétence de la Cour de cassation, elle a admis uniquement la possibilité de l'établir; en un mot, l'exception relative aux délits de droit commun est purement facultative.

Cette interprétation devient encore plus incontestable quand on rapproche la restriction énoncée dans l'art. 90 de la règle générale à laquelle elle s'applique. Il résulte en effet de cette combinaison qu'après la promulgation de la Constitution belge, et avant la loi de 1865, la seule juridiction compétente pour juger les ministres à raison de toutes sortes d'infractions, était la Cour

de cassation. S'il en est ainsi, et nous allons le prouver, on ne saurait combattre la loi de 1865 comme entachée d'inconstitutionnalité, sans tomber dans une contradiction flagrante. Si, dans l'état provisoire de notre législation, la Cour de cassation est la seule juridiction constitutionnelle établie pour connaître des délits de droit commun commis par les ministres, on ne sera pas autorisé à déclarer cette juridiction inconstitutionnelle quand le législateur, obtempérant au vœu du Congrès, aura rendu définitive la législation provisoirement établie par la Constitution. Il nous reste à prouver notre point de départ : indépendamment de toute loi spéciale, la Cour de cassation était constitutionnellement appelée à juger les ministres à raison de leurs délits de droit commun. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler les principes généraux sur l'interprétation des lois. Dans l'art. 90, nous nous trouvons en présence d'un principe et d'une exception. Le principe considéré isolément est général, personne ne le contestera : le Congrès attribue compétence à la Cour de cassation, même pour les délits de droit commun. Ceci est tellement vrai, que l'exception admise par la Constitution pour ces derniers faits n'aurait aucun sens, si elle ne prévoyait pas des faits du même genre que ceux qui se trouvent compris dans la règle; conçoit-on une exception qui statue sur un cas dont la règle ne s'occuperait pas? Et le mot *sauf*, n'indique-t-il pas une exception? Or, telle étant la règle générale, celle-ci se trouve-t-elle circonscrite d'une façon actuelle par le Congrès? L'exception est-elle immédiate ou porte-t-elle sur l'avenir? Sur l'avenir évidemment : d'abord la Constitution parle au futur : *sauf ce qui sera statué*, porte l'art. 90; ensuite et surtout, le Congrès confie au législateur le soin de faire une loi sur la matière, sauf ce qui sera statué *par une loi;* ainsi, aussi longtemps que cette loi n'est pas faite, nous ne sommes pas dans les termes de l'exception; celle-ci est sans objet; nous rentrons donc dans la règle générale qui est la compétence absolue de la Cour de

cassation. Or, si celle-ci était compétente pour juger les ministres en vertu de la Constitution même, le législateur de 1865 n'a pu violer la disposition de l'art. 90 en maintenant cette compétence[1].

Ces observations suffisent pour fixer le sens de l'art. 90 en ce qui nous concerne. Cette disposition admet pleinement la possibilité de rendre la Cour de cassation compétente pour juger les ministres inculpés d'un délit de droit commun. Elle établit, il est vrai, une restriction au principe général de la juridiction de la Cour de cassation pour ces sortes d'infractions, mais cette restriction n'est pas absolue. L'exception n'est que possible. Elle est facultative pour le législateur, elle n'est pas obligatoire pour le pouvoir législatif, elle n'est pas même actuelle ou immédiate, elle ne porte que sur l'avenir.

Considérons maintenant l'esprit de la Constitution. Celui-ci n'est pas moins douteux. Pour parvenir à constater la pensée du Congrès national, examinons les discussions auxquelles la disposition de l'art. 90 a donné lieu dans cette assemblée, et l'état de la question en 1830 au moment même où s'élaborait notre pacte fondamental. Le projet primitif de Constitution ne contenait sur notre matière que la disposition suivante qui y formait l'art. 66 : « la Chambre des Représentants a le droit d'accuser les ministres « et de les traduire devant la Cour de cassation, qui seule a le « droit de les juger. » Si le premier membre de notre article 90 actuel ne renfermait que cette disposition, on ne pourrait évidemment pas en restreindre la portée à la seule responsabilité politique du ministre ; conçue dans la plus grande généralité, n'étant limitée par aucune exception, elle devrait nécessairement être appliquée à toutes les infractions commises par un ministre, car toutes rentrent dans ses termes. Voilà la théorie des

(1) *Annales parlementaires* 1864-1865. Rapport de M. Delcour *Documents*, p. 670. — M. Delcour, p. 971-972; M. Dupont, p. 978.

auteurs du projet de Constitution. Il est vrai que le rapporteur de la section centrale, M. Raikem, dans les développements auxquels il s'est livré pour rendre compte du système proposé par la section centrale, ne parle que de la responsabilité politique du ministre; mais son silence sur la responsabilité ordinaire trouve son explication naturelle dans l'état de la question en 1830. La loi fondamentale de 1815, dans son article 177, attribuait à la Haute Cour la connaissance de tous les délits commis par les ministres pendant la durée de leurs fonctions. La responsabilité politique avait été niée; M. Van Maanen s'était écrié sur les bancs de la Chambre « Je ne suis pas responsable devant vous; je ne suis « responsable que devant le Roi. » Ce fut pour réagir contre cette prétention émise sous les gouvernements antérieurs, que M. Raikem s'attacha longuement à démontrer la légitimité et la nécessité de la responsabilité politique. S'il ne s'occupe pas de la responsabilité ordinaire, c'est qu'elle n'avait jamais donné lieu à contestation, c'est que personne n'avait jamais songé à réclamer pour les ministres l'impunité des crimes et des délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Le rapport de la section centrale étant ainsi écarté, nous nous retrouvons en présence des termes du projet primitif qui, comme nous l'avons dit, consacrait le principe absolu de la compétence de la Cour de cassation.

Si maintenant nous suivons les travaux du Congrès, y trouvons-nous la preuve que le législateur a voulu limiter la partie primitive de l'art. 66, et restreindre la théorie générale de la section centrale? On l'a soutenu, mais à tort. En voici la preuve. Quatre amendements surgirent à l'occasion de l'article 66 du projet de Constitution. Leurs auteurs furent MM. François, de Brouckere, Van Snick et le baron Beyts. Nous pouvons omettre ici l'amendement de M. de Brouckere, lequel étant un projet de loi complet sur la responsabilité ministérielle, est étranger à la question qui nous occupe en ce moment. Les trois autres amendements au contraire se rattachent directement à notre matière.

M. François proposait un système complet de juridiction; il voulait d'abord limiter la compétence de la Cour de cassation aux délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, et encore à ceux seulement de ces délits qui lésaient un intérêt général. M. François réservait donc au droit commun : 1° les délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, 2° les délits commis dans cet exercice, mais qui ne compromettaient que des intérêts privés, c'est-à-dire les attentats contre les personnes ou les propriétés, sauf dans ce dernier cas à demander l'autorisation de l'une des chambres de la Cour de cassation. M. François s'occupait en second lieu de l'action civile de la partie lésée : celle-ci pouvait porter sa demande en dommages-intérêts, soit devant la Cour de cassation après la mise en accusation prononcée par la Chambre des Représentants, soit devant les tribunaux ordinaires, sans être assujettie dans la dernière hypothèse à une autorisation préalable [1]. L'amendement de M. François était trop vaste pour permettre une discussion immédiate des questions qu'il soulevait : il proposait un système complet et définitif sur l'exercice de l'action publique et civile; aussi le Congrès prononça-t-il son renvoi à la section centrale.

---

(1) Voici d'ailleurs le texte de la proposition de M. François : « Cependant « lorsqu'un ministre s'est rendu coupable d'un crime ou d'un délit quelconque « commis en dehors de l'exercice de ses fonctions, il est justiciable des mêmes « cours et tribunaux que les autres citoyens.

« Le ministre qui dans l'exercice de ses fonctions s'est rendu coupable d'un « crime ou d'un délit envers un ou plusieurs individus ou envers leurs propriétés, « ne peut être traduit devant les tribunaux répressifs par l'individu lésé, qu'après « l'autorisation à donner par l'une des chambres de la Cour de cassation; la loi « détermine le mode de procédure à suivre pour obtenir cette autorisation.

« Lorsqu'un individu est traduit devant la Cour de cassation par la Chambre des « Représentants, ceux qui se prétendent lésés par les faits sur lesquels porte l'accu- « sation peuvent intervenir comme parties civiles.

« Nulle autorisation ne peut être requise pour exercer des poursuites contre un « ministre devant les tribunaux civils, afin d'obtenir la réparation du dommage « qu'il aurait causé et qui résulterait d'un crime, d'un délit ou d'un quasi-délit.

Sur ces entrefaites, M. Van Snick soumit au Congrès l'amendement suivant : « La loi règle le mode de poursuite des crimes « et délits commis par les ministres hors de leurs fonctions, « ainsi que l'exercice des actions civiles résultant des faits relatifs « à leurs fonctions. » Le Congrès prit à l'égard de ce second amendement le même parti que pour celui de M. François ; il le renvoya à l'examen de la section centrale. Ce fut alors que M. le baron Beyts déposa un troisième amendement ainsi conçu : « La Chambre des Représentants a le droit d'accuser les minis- « tres pour crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs « fonctions ; elle les traduit devant la Cour de cassation qui « seule a le droit de les juger chambres réunies. »

Avant de faire connaître le sort de ce troisième amendement et l'accueil fait aux deux premiers dans la section centrale, précisons les questions qui étaient soumises au Congrès. Des trois amendements proposés, deux, à savoir ceux de MM. François et Beyts, étaient formels pour réserver expressément ou implicitement aux tribunaux ordinaires, la connaissance des délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions; celui de M. Van Snick au contraire abandonnait au législateur le soin de décider la difficulté, sans rien préjuger. Quel fut l'accueil fait à ces trois propositions? Celle de M. Beyts, qui demandait clairement au Congrès de consacrer le retour au droit commun pour les crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, fut rejetée par un vote formel du Congrès. Que signifie ce rejet? Il ne peut signifier autre chose que le désaveu du principe contenu dans l'amendement. M. Beyts proposait au Congrès de limiter la compétence de la Cour de cassation aux crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions; le Congrès s'y refuse, parce qu'une pareille limitation n'était pas dans sa pensée, parce qu'il ne voulait pas trancher la question d'une manière absolue en faveur des tribunaux ordinaires. On a naturellement tâché d'atté-

nuer la portée de ce vote solennel du Congrès; on a soutenu que, si l'amendement de M. Beyts avait été repoussé, c'était parce que lors de sa présentation, le Congrès avait déjà renvoyé à l'examen de la section centrale, l'amendement de M. François dont le § 1er reproduisait au fond la proposition de M. Beyts; l'assemblée ne pouvait, dit-on, voter celle-ci, alors qu'elle avait déjà antérieurement soumis à la section centrale une proposition la comprenant implicitement. Cette explication est peu satisfaisante. Si le Congrès n'avait pas été en dissentiment avec l'auteur de l'amendement, il aurait nécessairement pris l'un des deux partis suivants : ou il aurait sanctionné l'amendement par son vote, ou il l'aurait renvoyé également à la section centrale. La circonstance que celle-ci se trouvait déjà saisie du projet de M. François ne s'opposait aucunement à ce que l'assemblée statuât sur une des questions qui y était comprise, ou tout au moins qu'elle prononçât le renvoi de l'amendement de M. Beyts à la section centrale. En premier lieu, MM. François et Beyts proposaient chacun une théorie différente sur le même objet : M. François n'admettait la compétence de la Cour de cassation que pour *certains* crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, c'est-à-dire pour ceux qui lésaient un intérêt privé; M. Beyts au contraire étendait cette compétence à *toutes* les infractions relatives à la gestion ministérielle ; pourquoi donc ne pas appeler l'attention de la section centrale sur cette nouvelle opinion qui venait de se révéler? Ensuite le Congrès n'avait-il pas déjà pris cette même décision à l'égard de l'amendement de M. Van Snick, qui lui aussi s'occupait de deux points faisant déjà l'objet de l'amendement de M. François, à savoir des délits de droit commun et de l'action civile de la partie lésée ? Cette différence des procédés appliqués aux amendements de MM. Van Snick et Beyts, prouve à l'évidence que la pensée du Congrès était de condamner la théorie de ce dernier. Et puis le Congrès n'aurait-il pas fait de réserves, si le rejet de l'amendement avait eu pour cause

unique son inopportunité ? Il aurait dû surtout le faire en présence du principe renfermé dans l'art. 177 de la loi fondamentale et dans l'art. 94 de la loi d'organisation judiciaire de 1827, laquelle, si elle n'avait pas encore été mise à exécution en 1830, avait cependant déjà été votée par les Chambres. Ces deux dispositions auraient certainement déterminé le Congrès à se prononcer contre elles, si telle avait été effectivement son opinion. La véritable pensée du Congrès a donc été conforme au sens naturel et même nécessaire de son vote.

Il y a plus; dans la même séance du 20 janvier 1831, l'assemblée adopta avec la disposition primitive de l'art. 90, dont rien n'était encore venu restreindre la portée générale, un amendement de M. Destouvelles qui écartait de fait le projet de M. de Brouckere sur la responsabilité ministérielle; il forme aujourd'hui le second membre de l'art. 90. Or cette rédaction nouvelle comme celle du projet primitif, laisse complétement intact le principe de la compétence générale de la Cour de cassation pour juger les ministres ; elle n'y apporte aucune restriction : la Chambre des Représentants a le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation qui seule a le droit de les juger Chambres réunies. Encore une fois, comment concilier ce dernier vote avec l'intention qu'on prête au Congrès de ne pas avoir voulu repousser en elles-mêmes les idées de M. Beyts ? Encore une fois, cette seconde rédaction écarte-t-elle plus que la première la compétence de la Cour de cassation pour connaitre des délits de droit commun imputés à un ministre ?

Mais que sont devenus les amendements de MM. François et Van Snick ? Nous ne connaissons pas les débats auxquels ils ont donné lieu dans la section centrale; les procès-verbaux nous font complètement défaut; mais ce qui est certain c'est que la section centrale n'a pas adopté la proposition de M. François, lequel voulait maintenir le droit commun pour les crimes et délits ordinaires commis par les ministres. Au contraire, M. Raikem présentant dans la

séance du 6 février 1831 un rapport sur les dispositions additionnelles de la Constitution, proposa purement et simplement au Congrès la rédaction actuelle de l'art. 90. Ce fut donc à l'amendement de M. Van Snick que la section centrale donna la préférence, et le Congrès se prononça dans le même sens. Il est donc constant que le système des adversaires de la loi de 1865 n'a pas été accueilli par la section centrale du Congrès, puisque celle-ci écarta l'amendement qui consacrait formellement ce système, pour lui en substituer un autre qui abandonnait au pouvoir législatif le soin de décider cette question.

Pour résumer les discussions du Congrès, nous constatons que la disposition générale du projet de Constitution s'appliquait d'après la portée naturelle de ses termes à la responsabilité ordinaire comme à la responsabilité politique du ministre, et qu'elle n'a subi aucune atteinte à la suite des discussions auxquelles elle a donné lieu. Deux changements successifs de rédaction ont été apportés au projet primitif, ou plutôt deux simples mentions y ont été ajoutées; ni l'une ni l'autre ne sont venu limiter d'une façon actuelle et nécessaire le principe général proclamé par les auteurs du projet. L'une qui constitue le § 2 de notre article 90 a pour objet d'imposer aux législateurs futurs le soin de régler par une loi la responsabilité politique, et, remarquons-le, cette disposition fut adoptée par le Congrès conjointement avec le § 1 de cet article alors que rien n'était encore venu limiter la généralité de celui-ci. La seconde disposition additionnelle s'occupe de l'action civile de la partie lésée et de la répression des délits de droit commun; elle est sans doute appliquée directement à la rédaction primitive qu'elle a pour but de restreindre, mais cette exception qu'une loi devait organiser n'est pas obligatoire. A côté de ces deux changements de rédaction, dont le premier révèle clairement l'intention du Congrès, tandis que le second réserve tout à l'appréciation du législateur, deux faits, qui provoquèrent ces changements, se dégagent d'une manière lumineuse des débats du Congrès; ce

sont le rejet de l'amendement de M. Beyts par l'assemblée tout entière, et le rapport de M. Raikem, qui écarte de fait l'amendement de M. François pour lui substituer celui de M. Van Snick (1).

Néanmoins on se prévaut précisément des termes dont se sert l'art. 90, § 1 : le mot *sauf* est, dit-on, évidemment synonyme du mot *excepté;* cela résulte et de son sens technique et du second membre du § 1er et de l'art. 95, § 2 de la Constitution, où le mot *sauf* ne peut être que synonyme du mot *excepté;* or si cette synonymie est incontestable dans l'art. 95, comment soutenir le contraire pour l'art. 90(2) ? Cette observation n'a aucun fondement. Sans doute le mot *sauf* considéré en lui-même est synonyme d'*excepté;* mais la Constitution ne porte pas dans son art. 90, *sauf* l'exercice de l'action civile et la répression des délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, mais *sauf ce qui sera statué par la loi* sur ces deux points. Le Congrès n'excepte donc pas lui-même ces deux cas ; il constitue le législateur arbitre de l'utilité et de l'opportunité de ces deux exceptions. Non-seulement il n'entrave pas l'action du pouvoir législatif en lui défendant de désigner la Cour de cassation pour connaître des délits de droit commun, mais en l'absence d'une loi spéciale, cette Cour était la seule juridiction compétente pour juger les ministres à raison de ces faits.

Si au point de vue des termes de l'art. 90 et des discussions qu'il a provoquées, il pouvait encore rester un doute quelconque sur la constitutionnalité de la loi de 1865, les précédents, la législation en vigueur sous le gouvernement des Pays-Bas suffirait pour le dissiper. Cette législation était contenue dans l'art. 177 de la loi fondamentale, et dans l'art. 94 de la loi d'organisation judiciaire de 1827, loi qui n'avait pas encore été mise à exécution en 1830, mais qui n'en avait pas moins été votée par les

(1) Cf. le rapport de M. Defré, p. 8-9, 11. *Annales parlementaires* 1862-1863.
(2) *Annales parlementaires*, 1865. M. Van Overloop, p. 955-956. Cf. M. Lelièvre, p. 951.

Chambres. Or, l'art. 177 de la loi fondamentale rendait les ministres justiciables de la haute Cour pour les crimes et délits commis en dehors de l'exercice de leurs fonctions, comme pour les crimes et délits commis dans cet exercice. Cet article est conçu comme suit : « Les membres des États généraux, les chefs des « départements d'administration générale, les conseillers d'État « et les commissaires du Roi dans les provinces sont justiciables « de la haute Cour pour tous délits, commis pendant la durée « de leurs fonctions. Pour délits commis dans l'exercice de leurs « fonctions, ils ne peuvent être poursuivis qu'après que les États « généraux ont autorisé la poursuite. L'art. 94 de la loi d'orga- « nisation judiciaire portait de son côté : En matière criminelle « la haute Cour, en observant ce qui est prescrit par l'art. 177 « de la loi fondamentale, connaitra en premier et dernier res- « sort : 1° de tous les crimes et délits commis pendant la durée « de leurs fonctions par les chefs de départements d'administra- « tion générale. » Aussi au moment où le Congrès était appelé à assigner une juridiction aux ministres, c'était la Cour suprême qui connaissait de tous les délits commis par les ministres pendant la durée de leurs fonctions, donc aussi des délits de droit commun. On a dit avec raison que notre pacte fondamental était une œuvre de réaction contre les législations antérieures. Si le Congrès avait cru devoir réagir ici contre la loi fondamentale, ne l'aurait-il pas fait en termes formels comme dans tant d'autres dispositions, par exemple dans l'art. 24 ? Mais, réplique-t-on, sous la loi fondamentale, il n'y avait pas de responsabilité ministérielle ; un ministre l'avait déclaré en pleines Chambres. On en conclut qu'il n'y a pas d'analogie à invoquer au point de vue de la Constitution neérlandaise (1). Cet argument est mal fondé ; la responsabilité ministérielle est hors de cause dans le débat ; nous soutenons que

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Dumortier, p. 967. Idem, M. d'Anethan, Sénat, p. 440, 447, 452.

sous le gouvernement des Bays-Bas, la haute Cour jugeait les ministres prévenus d'un délit ordinaire, et ce point n'est contesté par personne; dès lors la considération historique que nous invoquons subsiste dans toute sa force, malgré la négation de la responsabilité politique sous le gouvernement des Pays-Bas(1).

La loi de 1865 n'a donc pas porté une disposition contraire à la Constitution, en déférant à la Cour de cassation la connaissance des crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions; l'art. 90 de la Constitution autorisait formellement le législateur à créer ou plutôt à maintenir la juridiction de la Cour de cassation pour les délits de droit commun, imputés à un ministre.

Cependant on a tenté d'énerver l'argument que nous tirons de l'art. 90, en lui opposant d'autres dispositions de notre pacte fondamental; mais en présence de l'explication que nous venons de donner de cet article, ces observations constituent de véritables pétitions de principes, comme l'a très bien dit au Sénat, M. Tesch, ministre de la justice.

On invoque d'abord l'art. 95 de la Constitution, lequel précise la nature des attributions de la Cour de cassation en déclarant qu'elle ne connait pas du fond des affaires, sauf le jugement des ministres, et l'on interprète l'exception relative aux ministres en ce sens que la Cour de cassation ne pourrait les juger qu'à raison des crimes et délits commis dans l'exercice des fonctions ministérielles, c'est-à-dire en qualité de ministres(2). En faisant valoir cet argument, on perd complétement de vue que le texte de l'art. 95 est

(1) Ajoutons cependant que l'art. 159 de la nouvelle loi fondamentale du 14 octobre 1848, ne rend les chefs de départements ministériels justiciables de la haute Cour de justice que pour délits relatifs à leurs fonctions (*wegens ambtsmisdrijven*), de sorte que l'autorité des Pays-Bas ne peut plus être invoquée aujourd'hui en Belgique.

(2) *Annales parlementaires* 1864-1865, M. Lelièvre, p. 951, Van Overloop, p. 956, Van Wambeke, p. 959, 960, 961.

général et absolu, qu'il ne distingue aucunement entre les diverses catégories d'infractions dont un ministre peut se rendre coupable. On introduit donc dans cette disposition, une distinction que repoussent ses termes, on en scinde arbitrairement la portée. D'ailleurs la solution de la difficulté ne doit pas être cherchée dans l'art. 95, mais dans l'art. 90 qui constitue le véritable siége de la matière, et auquel l'art. 95 se réfère formellement en ajoutant comme restriction à la règle générale qu'il énonce : *sauf le jugement des ministres* (1). On cite encore les paroles de M. Raikem au Congrès national sur le but de l'institution de la Cour de cassation : « Hors le cas d'accusation des ministres, il ne faut pas, disait « M. Raikem, que la Cour de cassation puisse connaître du fond « des affaires; elle n'est pas instituée dans l'intérêt des particuliers « mais dans l'intérêt de la loi. Voudriez-vous que la Cour de « cassation pût juger des affaires où seraient intéressés les princes, « les hauts fonctionnaires? mais alors vous détruisez un des plus « précieux principes de la liberté, celui de l'égalité devant la loi : « les tribunaux, Messieurs, sont seuls appelés à juger les intérêts « civils de tous les citoyens de la Belgique, depuis le chef de « l'État jusqu'au dernier des citoyens. » M. Forgeur ajoutait qu'il n'avait consenti à accorder le jugement d'une question de fond à la Cour de cassation que parce qu'il n'avait pas été possible de faire autrement (2). Mais on cherche en vain dans ces paroles un argument contre la compétence de la Cour de cassation lorsqu'il s'agit d'un délit ordinaire commis par les ministres. D'abord, M. Raikem et avec lui la Constitution belge n'affirment-ils pas l'exception relative aux ministres. L'orateur parle ensuite des droits civils en déclarant que les tribunaux ordinaires doivent seuls en connaître; mais la question ne s'agite que quant à l'action

(1) *Annales parlementaires* 1864-1865, M. Tesch, p. 448.
(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Jacobs, p. 964 (1864-1865).

publique, et d'ailleurs M. Raikem fait complétement abstraction des ministres [1].

Que devient encore l'argument tiré de l'art. 98 de la Constitution, lequel porte que le jury est établi en toutes matières criminelles, et pour délits politiques et de la presse [2]? Encore une pétition de principe. Nous trouvons précisément la restriction de l'art. 98, dans l'art. 90 : celui-ci ne soustrait-il pas formellement les ministres au jugement par le jury quand ceux-ci se sont rendus coupables d'un *crime* dans l'exercice de leurs fonctions, puisque ce cas reste assurément compris dans la règle générale? L'art. 90 déroge donc à l'art. 98; mais dans quelles limites cette dérogation doit-elle se renfermer? Il est évident que c'est dans les limites résultant de cette disposition elle-même; or, nous avons prouvé que cette dernière admet pleinement la possibilité de faire juger les délits communs d'un ministre par la Cour de cassation. Mais, réplique-t-on, que devient dans ce système la grande garantie constitutionnelle du jury? Il suffirait peut-être de répondre que le Congrès et la législature de 1865, ont eu plutôt en vue l'intérêt social qui exige une bonne administration de la justice que les garanties que pourrait offrir aux ministres le jugement par le jury [3]. Toutefois, il importe encore de remarquer que la Cour de cassation composée de magistrats éclairés saura comprendre la mission qui lui est imposée; elle saura réparer non pas la faute du législateur, mais apprécier la nécessité où celui-ci s'est trouvé d'enlever les ministres au jury. Saisie exceptionnellement du fond d'une affaire, elle jugera d'après des principes exceptionnels; remplaçant l'institution du jury, c'est-à-dire des juges d'équité plutôt que des

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Delcour, p. 973.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. MM. Jacobs, p. 964; Van Overloop, p. 956; Dumortier, p. 967; Sénat : d'Anethan, p. 439; Della Faille, p. 446.

(3) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Dupont, p. 979.

juges de droit, elle se montrera aussi équitable que le jury lui-même. Les ministres n'auront donc rien à perdre à être traduits devant la Cour de cassation, et la société aura tout à gagner. De plus, quelle autre considération que celle d'une bonne administration de la justice a déterminé les législateurs belges à réserver à la Cour d'assises l'appréciation des circonstances atténuantes de préférence au jury?

Cet argument a été reproduit avec une force et une insistance nouvelles à l'égard des complices du ministre, lesquels d'après les principes généraux du droit, devront aussi être jugés en matières criminelles et pour délits politiques et de la presse par la Cour de cassation et non par le jury[1]. On est allé jusqu'à dire que si l'on restreint l'application de l'art. 90 à la responsabilité politique, le silence de la Constitution sur les complices s'explique naturellement, attendu que le ministre sera ici nécessairement seul en cause, et ne saurait avoir de complices, tandis que dans notre système d'interprétation, la Constitution contiendrait une lacune évidente. Mais ici encore nous opposons l'explication que nous avons donnée de l'art. 90; si le Congrès a permis de donner pour juge au ministre prévenu d'un délit privé, la Cour de cassation, il a dû, par une conséquence juridique inévitable, admettre la possibilité de cette même juridiction pour les complices du ministre. Comment au reste, a-t-on pu soutenir raisonnablement que les infractions commises par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ne sont pas susceptibles d'une participation criminelle de la part de tiers? Pourquoi en serait-il ainsi? Un tiers ne peut-il pas provoquer un ministre à attenter à la Constitution? D'ailleurs n'avons-nous pas un précédent? M. Teste n'a-t-il pas été traduit devant la Chambre des pairs de France pour faits

(1) Dalloz, v° *Compétence criminelle*, n° 170, 176 à 179. *Annales parlementaires*, 1864-1865. Documents, p. 671-672.

relatifs aux fonctions ministérielles, et n'a-t-il pas entraîné devant cette juridiction trois ou quatre codélinquants [1] ?

Il n'est peut-être pas un seul article de notre pacte fondamental qui ne touche de près ou de loin à notre question, et qui n'ait servi d'argument aux adversaires de la loi de 1865, ce qui a fait dire à M. Anethan[2] que toutes les dispositions de notre Constitution se tiennent, qu'elles ne s'appliquent qu'à une seule catégorie de faits, qu'elles ne s'occupent que de la responsabilité politique du ministre. L'art. 91 entre autres n'a pas échappé à l'attention des orateurs des deux Chambres. D'après les uns la disposition n'autorisant le Roi à faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation, que sur la demande de l'une des deux Chambres, serait uniquement le complément de l'art. 89 qui déclare que l'ordre verbal ou écrit du Roi ne peut couvrir le ministre. Dès lors, disent-ils, il ne s'agit incontestablement ici que de la responsabilité politique. On en conclut que dans l'art. 91, le Congrès a voulu seulement contrôler l'exercice du droit de grâce dans le cas où le ministre aurait subi une condamnation, pour avoir exécuté un ordre émanant du souverain ; dans tous les autres cas, l'art. 91 ne constituerait, ajoute-t-on, qu'une entrave inutile du droit de grâce[3]. Cet argument n'assigne à l'art. 91 qu'un de ses motifs. Cette disposition a un but plus général. Le lien personnel, qui unit naturellement les ministres au souverain, est en effet un fait patent et trop dangereux lorsqu'il s'agit d'exercer le droit de grâce, pour que le Congrès n'ait pas cru devoir interposer ici une autorité qui inspire de la

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, MM. DELCOUR et TESCH, p. 1000-1001; Sénat : M. TESCH, p. 448. — Cf. LAGEMANS, p. 65, 115 ; ROBERT MOLH, p. 121, 126. — Contrà *Annales parlementaires*, 1864-1865, MM. GUILLERY, p. 989-990 ; DEMORTIER, p. 967 ; Sénat : MM. MALOU, p. 441 ; D'ANETHAN, p. 439.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat : p. 452.

(3) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. JACOBS, p. 963 ; Sénat, vicomte VILAIN XIV, p. 437.

confiance à la nation. S'il en était autrement, on pourrait dire avec M. Tesch que le ministre se ferait grâce à lui-même[1].

Indépendamment de cette considération, nous devons objecter à nos adversaires que leur système a un point de départ erroné. Ils supposent l'existence d'un ordre formel donné par le Roi et exécuté par le ministre; mais la responsabilité même purement politique comprend encore d'autres faits, et cependant la Cour de cassation jugera et condamnera le ministre à raison de ceux-ci, sans que le Roi puisse librement le gracier.

On se prévaut encore de l'art. 91 à un autre point de vue : Vous interprétez, dit-on, cette disposition en ce sens que la législature est maîtresse absolue de désigner la juridiction qui jugera les ministres prévenus d'un délit commun; par conséquent la loi de 1865 aurait pu attribuer de ce chef compétence à tout autre tribunal, et dans ce cas le Roi aurait pu faire grâce directement au ministre, puisque celui-ci n'aurait pas été condamné par la Cour de cassation, comme l'exige la Constitution. Ainsi, conclut-on, une pure différence de juridiction modifierait l'étendue du droit de grâce ; une pareille théorie serait inadmissible [2]. La différence que l'on signale est réelle ; mais tout ce qui en résulte, c'est que, dans la pensée du Congrès, le pouvoir législatif était libre de donner ou non à la nation une garantie de plus, en faisant virtuellement intervenir la représentation nationale dans l'exercice du droit de grâce; c'était là une garantie subsidiaire dont l'existence devait dépendre de l'admission de la garantie principale et directe. Cette circonstance est même un motif de plus pour ne pas restreindre aux seuls crimes et délits relatifs aux fonctions ministérielles, la compétence de la Cour de cassation.

On invoque enfin l'art. 94 de la Constitution qui porte que

---

(1) Cf. p. 239 et sq. *Annales parlementaires*, 1864-1865, Sénat : p. 447-448.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. d'Anethan, p. 452.

« nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi « qu'en vertu d'une loi; » et qu'il « ne peut être créé de commis- « sions ni de tribunaux extraordinaires sous quelque dénomina- « tion que ce soit [1]. » Mais la Cour de cassation est loin de présenter les caractères d'un tribunal extraordinaire; elle est instituée par la Constitution elle-même qui lui a délégué le droit de juger les ministres. L'art. 94 ne peut donc s'appliquer à notre hypothèse [2].

Ainsi tombent toutes les objections élevées contre la compétence de la Cour de cassation au point de vue constitutionnel. Nous passons maintenant à l'examen de cette compétence sous un autre rapport.

§ II. *De la compétence de la Cour de cassation en théorie.*

Est-il non-seulement conforme à la Constitution, mais est-il utile et nécessaire d'enlever complétement les ministres à la juridiction ordinaire en matière répressive et de les renvoyer devant la Cour de cassation ? A ce point de vue le doute n'est pas possible. La juridiction exceptionnelle de la Cour supérieure est réclamée par le besoin d'une bonne administration de la justice; elle constitue, comme l'a très-bien dit M. de Brouckere, une véritable nécessité. Sans doute les tribunaux ordinaires semblent présenter à l'égard des ministres, les mêmes garanties qu'à l'égard de tous les autres citoyens. Le jugement par le jury nous apparait surtout comme un droit précieux pour les accusés en matière criminelle et en matière correctionnelle, quand il s'agit de délits politiques et de la presse. Quelque solides toutefois que soient ces garanties dans les cas ordinaires, elles seront bien souvent insuffisantes quand il s'agit de poursuivre un ministre;

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Dumortier, p. 967.
(2) Eodem, M. Dupont, p. 978.

il faut même se prémunir contre ces garanties qui, accordées aux ministres, pourraient constituer un véritable danger pour la Société en faisant obstacle à l'intérêt de la vindicte publique. Ici, comme lorsqu'il s'agit de faits d'administration, la Cour de cassation présentera seule la somme d'impartialité et d'indépendance indispensable à la sauvegarde des droits de la Société; seule, elle pourra faire une juste application de la loi pénale. Le ministre n'est pas en effet un inculpé ordinaire; sa qualité réclame des sûretés particulières. Nous avons établi suffisamment ce point en nous occupant du droit de la Cour de cassation de juger les ministres à raison de faits relatifs à leurs fonctions (1). Nous nous bornerons donc à renvoyer aux explications que nous avons données à ce sujet; elles sont pleinement applicables dans l'espèce.

§ 3. *Du droit de la Chambre des Représentants d'autoriser la poursuite.*

Voici le second principe fondamental consacré par la loi de 1865 : l'instruction ne peut être commencée, ni la poursuite intentée sans l'autorisation de la Chambre des Représentants (2). Cette disposition s'écarte également de toutes les règles du droit commun. Dans aucun pays on n'a cru devoir accorder une pareille garantie aux chefs des départements ministériels. La Constitution de l'an VIII elle-même, quoique conférant à tous les fonctionnaires publics, à tous les agents du pouvoir, une garantie administrative s'opposant à leur poursuite pour faits d'administration sans une décision préalable du Conseil d'État (3), cette Constitution

(1) Cf. chapitre III, § 2. *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Delcour, p. 973-974; Dupont, p. 979; de Brouckere, p. 966; Sénat. M. Tesch, p. 448.

(2) Art. 2, §. 1, loi de 1865.

(3) Art. 75.

laissait à la justice son libre cours, quand les faits imputés au ministre ou aux fonctionnaires publics en général, étaient étrangers à leurs fonctions(1).

C'est pourquoi on a soutenu que la loi de 1865 ne s'était pas inspirée du véritable esprit de la Constitution, et qu'elle accordait aux représentants du pouvoir exécutif un privilége exorbitant, n'ayant aucune raison d'être.

Nous avons déjà répondu d'avance à toutes les inductions qu'on pourrait tirer de certaines dispositions de notre pacte fondamental, en exposant le sens véritable de l'article 90, quant à la compétence de la Cour de cassation. Toutes les observations que nous avons présentées à ce sujet, s'appliquent en général à la question d'autorisation. L'intervention de la Chambre des Représentants était en l'absence d'une loi spéciale, une condition de la poursuite exercée contre un ministre inculpé d'un délit ordinaire, et la loi de 1865 n'a fait que maintenir le principe de la Constitution en usant de la faculté que celle-ci lui accordait à cet égard.

On nous oppose toutefois l'article 24 de notre pacte fondamental. Cette disposition renverse le système de la Constitution française de l'an VIII ; elle décide que nulle autorisation préalable n'est et ne sera nécessaire pour exercer des poursuites contre les fonctionnaires publics, à raison des faits de leur administration. Le Congrès établit néanmoins une dérogation à la règle générale qu'il venait de poser; il ajoute en effet : « sauf ce qui est statué à l'égard des ministres. » Interprétant cette exception dans les limites étroites de la règle, ne l'appliquant qu'aux faits d'administration du ministre, on conclut que la justice doit suivre son libre cours, lorsqu'il s'agit de crimes et

(1) De même la loi fondamentale néerlandaise de 1815 ne subordonnait à une autorisation préalable que les poursuites contre les chefs de départements ministériels pour délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 177) Cf. l'art. 159 de la nouvelle loi fondamentale hollandaise du 14 octobre 1848.

délits communs. On rappelle en outre la difficulté avec laquelle le Congrès adopta cette exception au droit commun pour le cas même où il ne s'agissait d'une poursuite intentée aux ministres que pour faits relatifs à leurs fonctions. M. de Theux avait demandé, mais sans succès, la suppression de cette disposition; dès lors, dit-on, la pensée du Congrès ne pouvait certainement pas être d'entraver d'une manière quelconque, l'exercice de l'action publique contre un ministre pour crimes et délits communs.

Avant de répondre à ces diverses objections tirées de notre Constitution, précisons le sens que le Congrès a attribué à cet article 24, et aux termes qui servent de base à l'argumentation de nos adversaires : « La réserve à l'égard des ministres, disait M. Fleussu « au sein du Congrès national, a été commandée par la nécessité « de mettre cette disposition en harmonie avec celles relatives « à la responsabilité ministérielle. Le rapport fait à notre séance « d'hier par M. Raikem, vous a fait connaître que telle est l'éco- « nomie de la loi en cette matière, que les poursuites contre « les ministres devront être autorisées par une des branches du « pouvoir législatif. Il fallait faire concorder ces différentes dispo- « sitions, et de là naquit cette espèce d'exception[1]. » Il résulte de ces explications qu'à l'égard des ministres, il faut consulter non pas l'article 24, mais les dispositions relatives à la responsabilité ministérielle, c'est-à-dire l'article 90. Cette solution est d'ailleurs commandée par les principes généraux sur l'interprétation des lois: l'art. 24 ne statuant rien à l'égard des ministres et les règles sur la poursuite de ces derniers se trouvant déposées d'ailleurs dans l'art. 90. Or, à notre avis, cette dernière disposition est décisive en notre sens. Que prouve maintenant le vote du Congrès sur la proposition de M. de Theux? Rien, absolument rien qui nous soit contraire. Le but unique de l'honorable membre était, comme il le disait lui-même, de ne pas faire d'exceptions au profit des

(1) Huyttens, t. IV, p. 68.

ministres, lorsqu'il s'agissait de *poursuites civiles* exercées contre eux pour faits de leur administration[1]. L'amendement que l'on invoque est donc étranger aux délits communs imputés à un ministre; il n'avait aucun rapport avec ces derniers[2].

Notre doctrine n'est donc contraire ni au texte, ni à l'esprit de la Constitution. Est-elle également fondée en raison? Quel est le fondement rationnel de cette disposition de la loi de 1865? Le véritable motif qui lui sert de base est en même temps celui qui a fait porter l'art. 45 de la Constitution. Le Congrès a voulu qu'aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pût être poursuivi, ni arrêté en matière répressive sans l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit. S'il en décida ainsi, ce ne fut pas précisément pour empêcher un juge d'instruction de déplacer momentanément la majorité parlementaire en faisant arrêter un certain nombre de Députés; ce fut principalement pour assurer l'accomplissement du mandat que les Députés ont reçu de leurs commettants, pour ne pas les enlever à la défense des intérêts qu'ils représentent et qu'ils ont pour mission de protéger. Or, il est évident que si l'on considère les ministres comme des organes du pouvoir exécutif, comme participant en définitive sous la direction immédiate du souverain à l'exercice suprême de ce pouvoir, ils méritent aux mêmes titres la protection que la Constitution accorde aux membres des Chambres législatives. Il est incontestable en effet qu'enlever subitement un membre du cabinet à la gestion des affaires publiques en exerçant contre lui des poursuites criminelles, serait bien souvent jeter dans l'administration supérieure une perturbation sérieuse. Il y a plus; il peut se présenter des cas où le ministre menacé de poursuites judiciaires soit seul capable de pourvoir à la défense et au salut de l'État, et alors ce serait

(1) HUYTTENS, t. II, p. 223.

(2) *Annales parlementaires* 1864-1865. M. DELCOUR, p. 972; M. VAN OVERLOOP, p. 957; Sénat. M. TESCH, p. 449, M. D'ANETHAN, p. 440, 452, 453.

sacrifier l'intérêt de tous que de ne pas permettre à la Chambre des Représentants de surseoir aux poursuites pour conserver au pays un ministre indispensable. Ajoutons que même lorsqu'il s'agit d'exercer contre un ministre des poursuites criminelles sans aucun caractère politique, la situation intérieure du pays peut commander impérieusement de suspendre momentanément le cours de la justice, des poursuites inopportunes pouvant avoir les résultats les plus graves[1].

En présence de cette explication de l'article 2 de la loi belge de 1865, toutes les objections qu'on a élevées contre le principe qu'elle consacre, viennent se briser contre un obstacle insurmontable, contre la disposition de l'article 45 de notre Constitution. Argumenter à contrario de cette disposition, comme on l'a fait[2], est inadmissible, puisque le Congrès lui-même dans l'article 90 a réservé au législateur le soin de régler la matière. Un délit ordinaire commis par un ministre n'est pas, dit-on, un acte du pouvoir exécutif; mais peut-on raisonnablement abstraire le pouvoir exécutif de la personne de ceux qui l'exercent? Ce pouvoir ne s'identifie-t-il pas avec ses organes directs, absolument comme le mandat parlementaire est personnifié dans le député auquel il est confié? On réplique en faisant observer qu'aux termes de l'art. 29 de la Constitution, le pouvoir exécutif appartient au Roi et non aux ministres; mais ceux-ci ne sont-ils pas les organes directs de ce pouvoir, les organes perpétuellement en action? Supprimez par la pensée les chefs des départements ministériels, et le pouvoir exécutif devient une abstraction insaisissable [3].

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Documents. Rapport de M. Delcour, p. 267. Cf. p. 148 et sq.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat M. d'Anethan, p. 440.

(3) *Annales parlementaires*, 1864-1865. *Documents*. Rapport de M. Delcour, p. 670, 672. — Idem, *Débats*, M. Delcour, p. 973. Dupont, p. 980. Sénat, M. Tesch, p. 449. — Contrà *Annales parlementaires*, 1864-1865. MM. Jacobs, p. 964-965. Van Overloop, p. 957. Sénat, M. d'Anethan, p. 440, 432, 433.

On conteste en second lieu, l'inopportunité de poursuites criminelles contre un ministre au point de vue du libre exercice du pouvoir exécutif, puisqu'un ministre peut, dit-on, être remplacé avec la plus grande facilité. Mais le remplacement d'un représentant ou d'un sénateur s'opère au moins avec une facilité égale ; le choix du Roi est même plus restreint dans la nomination d'un ministre que celui des citoyens dans l'élection d'un député, et les inconvénients d'une vacance dans le cabinet des ministres sont au moins aussi sérieux et aussi graves que ceux résultant de la vacance d'un siége de député [1].

Ce n'est pas avec plus de fondement qu'on fait valoir une différence entre l'article 45 de la Constitution belge et l'article 2 de la loi. L'autorisation de la Chambre dont fait partie le député qu'il s'agit de poursuivre ou d'arrêter, n'est requise que pendant la durée de la session parlementaire ; pendant le temps qui s'écoule entre la clôture de la session et l'ouverture de la session suivante, l'action publique suit son libre cours, tandis que le ministre ne peut être poursuivi à aucune époque sans l'autorisation de la Chambre des Représentants [2]. Cette différence entre les chefs de départements ministériels et les membres des Chambres législatives résulte de la nature même de leur mission respective. Celle du député est temporaire et périodique ; elle commence et cesse avec la session parlementaire. Au contraire l'action du pouvoir exécutif est perpétuelle et incessante ; les ministres qui en sont les représentants responsables sont à toute époque dans la nécessité de poser des actes de gouvernement ; ils ont donc besoin aussi d'une protection incessante et le législateur belge devait nécessairement écarter à leur égard la restriction relative aux députés, laquelle, appliquée aux ministres, n'aurait eu aucun objet [3].

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat, M. Tesch, p. 449.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Van Overloop, p. 957 ; Sénat, M. d'Anethan, p. 440.

(3) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Delcour, p. 1013.

Il nous reste à réfuter une dernière objection. On a soutenu que l'article 2 de la nouvelle loi consacrait la confusion des pouvoirs en permettant l'immixtion de la Chambre des Représentants dans les affaires judiciaires, et en faisant dépendre le sort de l'action publique d'une autorisation législative. On ajoute que les rapports des ministres et de la Chambre des Représentants sont essentiellement des rapports politiques, que dès lors on conçoit l'intervention de cette assemblée quand c'est la responsabilité politique du ministre qui est en cause, mais qu'on ne la conçoit plus quand il s'agit d'apprécier des faits rentrant dans le domaine de la vie privée du ministre[1]. Ici encore, on argumente contre la Constitution elle-même en critiquant la disposition de la loi; car le reproche adressé à celle-ci peut l'être également à l'article 45 de la Constitution. Est-ce que le Congrès aurait organisé dans cet article la confusion des pouvoirs? Aurait-il lui aussi dérogé aux occupations naturelles et normales des Chambres législatives en les faisant intervenir dans des poursuites dépourvues de tout caractère politique[2]? Cette assertion reposerait sur une erreur flagrante. La Chambre des Représentants en autorisant la poursuite d'un ministre inculpé d'un délit purement privé, ne fait qu'exercer un droit qui fait partie intégrante de sa mission politique. En effet, la Chambre des Représentants en statuant sur la demande d'autorisation faite par le ministère public, ne remplit pas les fonctions d'une Chambre du conseil ou d'une Chambre d'accusation; elle n'apprécie aucunement le fondement de l'inculpation; la culpabilité du ministre doit lui rester complètement étrangère. Elle statue uniquement sur l'opportunité de la poursuite; elle examine si les circonstances politiques, si l'intérêt de l'Etat et du salut public réclame ou non un sursis au libre cours de l'action publique. En d'autres termes, la Chambre des Représentants est

(1) *Annales parlementaires*, M. Lelièvre, p. 951; M. Jacobs, p. 964-965, 1010, 1012; M. Giroul, p. 1012. — Sénat, M. d'Anethan, p. 440.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat, M. Tesch, p. 449.

exclusivement appelée à sauvegarder les grands intérêts nationaux : « Elle exprime, disait M. Delcour dans son remarquable rapport, « cette souveraineté nationale, à laquelle le ministre doit compte « de ses actes et qui est seule juge, au point de vue de l'intérêt « social, des nécessités qui pourraient exiger de suspendre le « cours ordinaire de la justice[1]. »

Tel étant le caractère de l'intervention de la Chambre des Représentants dans la poursuite criminelle exercée contre un ministre inculpé d'un délit ordinaire, on comprend que cette intervention n'implique ni une confusion de pouvoirs par une immixtion du pouvoir législatif dans les affaires judiciaires, ni un acte étranger aux fonctions et aux occupations normales de la Chambre des Représentants. Celle-ci n'envisage que le côté politique du procès ; elle se pose et résout la question suivante : Convient-il dans les circonstances actuelles que le ministre soit poursuivi devant les tribunaux de répression[2] ?

La plupart des questions qui se rattachent à l'autorisation préalable, requise par la loi de 1865, trouvent leur solution dans le caractère de cette autorisation, tel que nous venons de le définir et tel qu'il a été compris par les auteurs de la loi. La Chambre des Représentants peut revenir sur son refus, en accordant dans une session suivante l'autorisation qu'elle avait d'abord refusée. Les circonstances politiques qui ont motivé la première résolution, peuvent en effet, venir à disparaître. Le ministère public peut donc reproduire sa demande devant la Chambre dans une session suivante, d'après la règle admise pour les propositions de loi[3]. Ensuite le ministre qui vient à perdre cette

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. *Documents*, p. 672.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Delcour, p. 1014. — Idem. Sénat, M. Tesch, p. 449. Voir cependant *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Giroul, p. 1005.

(3) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, n° 468. — *Annales parlementaires*, 1864-1865. MM. Delcour, de Brouckere et Frère-Orban, p. 1015. Coomans, p. 1014-1015. Cf. p. 145 et sq.

qualité, peut être poursuivi *de plano*, sans autorisation préalable; en effet, du moment que le ministre rentre dans la vie privée, les motifs qui nécessitaient une garantie comme représentant du pouvoir exécutif viennent à tomber, la poursuite d'un ex-ministre ne pouvant en rien entraver l'action du pouvoir exécutif, ni exercer la moindre influence sur celui-ci; or, *cessante legis causa, cessant legis effectus* [1]. Il résulte encore du caractère de l'intervention de la Chambre des Représentants dans les poursuites criminelles dirigées contre un ministre à raison d'un délit commun, que cette intervention est requise à toute époque, et non pas seulement pendant la durée de la session parlementaire! La distinction établie par l'art. 45 de la Constitution à l'égard des membres de l'une ou de l'autre Chambre, est sans objet relativement aux ministres, car, par la nature même de leurs fonctions, ceux-ci ont besoin d'une protection permanente [2].

§ IV. *Des contraventions commises par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions.*

Le législateur de 1865 n'a pas étendu sa théorie aux contraventions ordinaires dont un ministre peut se rendre coupable. Ces offenses légères tombent complétement sous l'application du droit commun. D'une part, les ministres sont justiciables à raison de ces faits des tribunaux ordinaires, c'est-à-dire des tribunaux de police [3]; d'autre part, leur poursuite n'est subordonnée à aucune

(1) Mais il en est autrement lorsqu'il s'agit de faits d'administration, et dans tous les cas c'est la Cour de cassation qui doit rester compétente, que le crime ou le délit commis pendant la durée des fonctions du ministre soit ou non relatif à ces fonctions, comme nous l'avons vu précédemment (p. 64 et sq.).

(2) Voyez p. 202. Nous ferons une autre application du principe énoncé ci-dessus. Cf. p. 212.

(3) Art. 9 de la loi de 1865.

autorisation préalable, sauf l'observation de l'art. 45 de la Constitution, et l'on suit par conséquent toutes les formes prescrites par le Code d'instruction criminelle pour l'instruction et le jugement de ces infractions (1).

On a demandé dans quel sens il fallait entendre la disposition spéciale relative aux contraventions; cette disposition comprend-elle uniquement les infractions aux lois pénales, emportant des peines de simple police ou bien tous les faits punissables qui sont de la compétence des tribunaux de police. On sait en effet que la loi du 1er mai 1849 et d'autres lois spéciales ont étendu la compétence des juges de paix à plusieurs infractions punies de peines correctionnelles. Il nous semble évident que l'art. 9 de la loi s'occupe des contraventions dans le sens technique de ce mot, c'est-à-dire tel qu'il est fixé par l'art. 1 du Code pénal (2).

Que faut-il penser en théorie de la disposition de l'art. 9 de la loi? Faut-il approuver la distinction établie par ses auteurs entre les crimes et délits d'une part et les contraventions d'autre part? On a combattu cette distinction comme inconséquente et comme impliquant la condamnation de tout le système de la loi. On reconnait, dit-on, que les tribunaux de police présentent des garanties suffisantes pour une bonne administration de la justice, et l'on se montre défiant à l'égard des tribunaux correctionnels et des Cours d'assises. On a formulé une deuxième objection contre cette séparation établie entre les crimes et les délits d'une part et les contraventions d'autre part. Un ministre pourra, dit-on, être actuellement condamné par un juge de paix à cinq jours de prison, et d'aprés le nouveau Code pénal à sept jours, comme coupable d'une contravention, mais il sera défendu à un tribunal correctionnel, c'est-à-dire à un tribunal supérieur en rang à la justice de paix de le condamner pour un

---

(1) Art. 9 de la loi de 1865.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. MM. Lelièvre et Delcour, p. 1020.

délit de chasse par exemple, à une amende; il faudra dans ce dernier cas, réunir la Cour de cassation, de sorte que le ministre devra être traduit devant la juridiction la plus élevée du pays, pour entendre prononcer contre lui une amende correctionnelle, alors qu'un simple juge de paix pourra lui appliquer cinq ou sept jours de prison (1). Ni l'une ni l'autre objection n'est fondée. Les auteurs de la loi belge de 1865 ont suivi la règle établie par l'art. 479 du Code d'instruction criminelle et par l'art. 10 de la loi du 20 avril 1810 sur l'organisation judiciaire. En vertu de ce dernier article, les magistrats ne sont justiciables d'un tribunal d'exception, à savoir de la Chambre civile de la Cour d'appel, qu'à raison des délits dont ils se sont rendus coupables; les tribunaux de police connaissent au contraire des contraventions qui leur sont imputées. En théorie, cette disposition se justifie facilement. La procédure et le jugement devant la Cour de cassation sont toujours entourés d'un grand éclat et de beaucoup de retentissement; dès lors il ne fallait pas soumettre à un débat aussi solennel un ministre à raison de faits dépourvus de toute gravité. On peut même ajouter que lorsqu'il s'agit d'infliger au ministre une pénalité minime, des tribunaux de répression ordinaires présentent des garanties suffisantes, absolument comme les tribunaux civils ordinaires lorsqu'il s'agit du jugement de contestations entre un ministre et des particuliers. A cause de la légèreté de la peine à appliquer, il est peu à supposer que l'indépendance du juge ordinaire puisse être menacée. Enfin il ne fallait pas dans ces cas porter atteinte à la prérogative royale; il n'existait aucun motif pour empêcher le Roi de faire grâce au ministre, de condamnations que le Congrès n'a pu avoir raisonnablement en vue en portant l'art. 91 de la Constitution (2).

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Jacobs, p. 964; M. Van Wambeke, p. 959. — Sénat. M. d'Anethan, p. 455.

(2) Cf. *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat. M. Tesch, p. 456.

Le second argument qu'on nous oppose, bien que parfaitement exact en lui-même n'est pas concluant contre le système de la loi. Pour apprécier la raison d'être d'une distinction, il faut nécessairement se placer à un point de vue général et non pas s'emparer, pour en faire la critique, de quelques cas particuliers et exceptionnels. Le législateur est nécessairement forcé de procéder par des dispositions générales; il doit édicter des règles pour toute une catégorie de faits. S'il voulait s'occuper de chaque infraction en particulier, il n'en finirait jamais; il ne peut considérer que les diverses catégories d'infractions. D'ailleurs le reproche fait à la loi de 1865 s'applique également à celle de 1810 sur l'organisation judiciaire; toutes deux présentent la même anomalie, résultat naturel de la stricte et rigoureuse distinction qu'elles établissent entre les crimes, les délits et les contraventions (1).

SECTION III.

DES AUTRES RÈGLES DE PROCÉDURE RELATIVES AUX DEUX RESPONSABILITÉS ET DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRACE.

Dans les deux premières sections de ce chapitre, nous avons examiné le principe fondamental en vertu duquel on a attribué à la Cour de cassation le jugement des délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ou en dehors de cet exercice (2); nous avons établi la nécessité de l'intervention de la Chambre des Représentants dans la poursuite, soit pour l'ordonner d'office, soit pour l'autoriser; nous nous sommes demandé enfin quelles pénalités il convenait d'admettre contre le

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat. M. Tesch, p. 435, 436.
(2) Art. 90 de la Constitution. Art. 1 de la loi du 19 juin 1865.
(3) Art. 90 de la Constitution.
(4) Art. 2, § 1 de la loi de 1865.

ministre reconnu coupable d'un délit non prévu par les lois pénales ordinaires [1]. Nous devons maintenant déterminer les autres règles relatives à l'instruction et à la poursuite, nous occuper des voies de recours contre l'arrêt de la Cour de cassation et finalement de l'exercice du droit de grâce. Dans cette étude, nous embrasserons à la fois la responsabilité politique et la responsabilité ordinaire du ministre, parce que les règles qui concernent l'une, sont en général applicables à l'autre. En l'absence d'une loi organique sur la responsabilité ministérielle proprement dite, nous prendrons pour guide la loi de 1865.

§ 1. *De la poursuite.*

Nous avons prouvé précédemment [2] que le but de l'intervention de la Chambre des Représentants, dans la poursuite d'un ministre inculpé d'un délit commun, était de sauvegarder les intérêts de la nation tout entière, en ordonnant un sursis aux poursuites eu égard aux circonstances politiques. La Chambre est donc constituée juge de l'opportunité de la poursuite. Elle examine si, à un moment donné, la situation politique du pays permet de distraire le ministre de la gestion des affaires publiques, en le traduisant devant les tribunaux de répression. Il en résulte que la poursuite *personnelle* du ministre est seule suspendue par la nécessité d'une autorisation préalable : ainsi, aussi longtemps que cette autorisation n'a pas été obtenue, il ne peut être procédé à aucun interrogatoire de l'inculpé, à aucune visite domiciliaire ; on ne peut décerner contre lui aucun mandat [3], enfin il ne peut être cité devant la juridiction répressive.

(1) Art. 134 de la Constitution.
(2) Voir p. 202 et sq.
(3) Art. 2 § 2, loi du 19 juin 1865.

Mais la qualité de ministre ne suspend pas les actes qui tendent à constater l'infraction et à recueillir les charges, tels que les procès-verbaux d'information, l'audition des témoins, les vérifications et expertises; car tous ces actes, outre qu'ils sont utiles ou indispensables pour empêcher le dépérissement des preuves ne portent aucune atteinte à la gestion ministérielle et ne peuvent avoir pour effet d'enlever le ministre, contre lequel ils sont dirigés, à l'administration des affaires de l'État, but unique de la nécessité de l'intervention de la Chambre. Telle est l'interprétation que donne de l'art. 45 de la Constitution, M. Haus, professeur de droit criminel à l'Université de Gand[1]. Il est certain que le motif de cette disposition de la Constitution est parfaitement analogue à celui qui a dicté l'art. 2 § 1 de la loi nouvelle : si d'une part, on a voulu assurer l'accomplissement du mandat de député, d'autre part, il a paru utile de conserver au pays un ministre indispensable à la conservation de tous[2].

La même restriction s'applique-t-elle au cas où le ministre a commis un crime ou un délit dans l'exercice de ses fonctions ? En l'absence d'une mise en accusation par la Chambre, serait-il permis de faire les actes qui ont pour but de constater l'infraction ? Nous ne le pensons pas. Lorsqu'il s'agit de la responsabilité politique du ministre, la Chambre des Représentants n'est pas seulement investie du droit d'examiner s'il y a lieu de donner un libre cours à l'action publique ; elle apprécie le fondement même de la prévention et prononce la mise en accusation du ministre. Loin de se borner à autoriser la poursuite[3], la Chambre est substituée par la Constitution au ministère public ; elle exerce l'action publique

(1) *Cours de droit criminel*, t. I, n° 468.

(2) Voir supra, p. 202.

(3) L'art. 4 de la loi de 1865 en dispose, il est vrai, de même pour les délits communs ; mais le droit qu'il confère est essentiellement exceptionnel (Voir infra p. 227 et sq.). D'ailleurs le droit de la Chambre n'est en rien exclusif de celui du ministère public, qui peut toujours prendre l'initiative.

dans toute sa plénitude. C'est donc à elle seule qu'il appartient de décider qu'il y a lieu de procéder à des actes quelconques d'instruction, et le ministère public usurperait la prérogative parlementaire en s'arrogeant personnellement le droit de poursuite, alors même que les actes qu'il requerrait n'auraient aucun caractère personnel ; car l'action publique contre un ministre pour crimes et délits commis dans l'exercice de ses fonctions, est souverainement déléguée à la Chambre des Représentants (1).

Une question délicate concerne la prescription de l'action publique. Cette prescription s'accomplira sans doute par le laps de temps ordinaire, lequel est de dix, de trois, ou d'un an, suivant qu'il s'agit de crimes, de délits ou de contraventions (2). Il n'existe dans l'espèce aucun motif pour s'écarter des principes généraux en modifiant les délais ordinaires de la prescription. Mais en matière de délits privés, la prescription serait-elle suspendue dans son cours pendant tout le temps où la Chambre refuse son autorisation pour ne commencer à courir qu'après que cette autorisation aura été accordée ? Non ; son point de départ reste fixé au jour du délit. La suspension de la prescription est contraire à la théorie du droit pénal ; le principe admis en matière civile : « *contra non volentem agere, non currit prescriptio* » ne peut recevoir son application quand il s'agit de la prescription de l'action publique résultant d'une infraction. L'obstacle de fait ou de droit, qui s'est opposé à l'exercice de l'action publique, n'empêche pas la peine appliquée après un long espace de temps d'être encore nécessaire au maintien de l'ordre social et utile par ses effets. Aussi la loi déclare-t-elle

---

(1) Cf. Haus, *Cours de droit criminel*, t. 1, n° 469 in fine.

(2) Le législateur hollandais de 1855 en a jugé autrement ; il a cru devoir ramener la prescription au délai uniforme de cinq ans (art. 33 *te* de la loi hollandaise du 22 avril 1855). Le motif de cette disposition exceptionnelle nous est inconnu. Aussi la loi suisse du 9 décembre 1850 se réfère-t-elle au droit commun par une disposition formelle (art. 9 de la loi).

d'une manière absolue et sans aucune restriction que la prescription de l'action publique est acquise à l'inculpé, par cela seul que dans les délais qu'elle détermine, il n'y a eu ni instruction ni poursuite[1]. S'ensuit-il qu'après l'expiration de dix ou de trois ans[2], le ministre dont la Chambre des Représentants n'aurait pas autorisé la mise en jugement, sera à l'abri de toute poursuite? Nullement. Si le cours de la prescription de l'action publique ne peut être *suspendu* par le défaut d'autorisation, il peut néanmoins être *interrompu* par des actes d'instruction ou de poursuite qui n'ont aucun caractère personnel, tel qu'un procès-verbal d'information. Cela résulte de ce que, dans notre système, nous limitons la défense de poursuivre sans l'autorisation de la Chambre, à la poursuite personnelle[3].

Il nous paraît tout aussi incontestable que la prescription de l'action publique, résultant d'un crime ou d'un délit commis par le ministre dans l'exercice de ses fonctions, commence à courir à partir du jour de l'infraction, sans être suspendue par le défaut d'une mise en accusation. Indépendamment des considérations déjà invoquées, on peut faire valoir le motif suivant : lorsqu'un ministre a commis une infraction dans l'exercice de ses fonctions, la Chambre des Représentants remplace le ministère public et en tient lieu ; c'est à elle que l'action publique se trouve déléguée dans

(1) Art. 637, 638, 640 *C. Inst. cr.* Ce système est énergiquement soutenu par M. Haus (*Cours de droit criminel*, t. 1, n° 603, 606). Il trouve encore une confirmation complète dans la loi hollandaise de 1855 (art. 33 2°). Mais la Cour de cassation de France a décidé le contraire (arrêt du 13 avril 1810), et cette jurisprudence a été défendue à la Chambre des Représentants de Belgique par M. Lelièvre (*Annales parlementaires*, 1864-1865, p. 1014). Mais rien ne prouve que cette opinion émise assez incidemment et sans la moindre justification, ait été partagée par les auteurs de la loi belge de 1865.

(2) Nous ne mentionnons pas la prescription annale des contraventions, attendu que ce genre d'infraction demeure sous l'empire du droit commun et que la poursuite peut en avoir lieu *de plano*, sans aucune autorisation préalable (art. 9 de la loi du 19 juin 1865).

(3) Cf. Haus, *Cours de droit criminel*, t. 1, n° 604, 11.

toute son étendue; partant sa prescription ne peut être suspendue jusqu'au jour de la mise en accusation du ministre, pas plus que dans les cas ordinaires, la prescription ne demeure suspendue jusqu'au moment où le ministère public intente l'action publique. En résumé, dans l'espèce, la vindicte publique n'est soumise à aucune entrave véritable; la Constitution n'a fait qu'enlever l'exercice de l'action publique aux autorités ordinaires pour la transporter à la représentation nationale[1]. La prescription de l'action publique pour crimes et délits commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions, commence à partir du jour de l'infraction; elle n'est susceptible d'aucune suspension; elle n'est interrompue que par la mise en accusation du ministre, ou par la prise en considération de la proposition de mise en accusation, et elle recommence à courir de la date de ces actes ou du dernier acte d'information.

La théorie que nous défendons, trouve un appui précieux dans la loi hollandaise sur la responsabilité des chefs de départements ministériels. Son art. 33 § 2 porte : « L'époque de la prescription commence du moment où le délit a été commis, » tandis que d'après le § 3 du même article la prescription est interrompue, soit par la prise en considération de la proposition de mise en accusation, soit par la poursuite de la part du Roi ou de la seconde Chambre, pour recommencer à courir à compter de la date de ces actes, ou à compter du dernier acte d'information en cas de poursuite[2].

(1) Mais, nous dira-t-on peut-être, la Chambre elle-même peut être amenée à ne pas prononcer la mise en accusation pendant un certain temps, en considération des circonstances politiques, ce qui est bien un empêchement réel. L'argument est sans force; l'obstacle, auquel on fait allusion, est un obstacle de fait et non de droit. Or, il est généralement reconnu que les empêchements de fait (comme la démence de l'inculpé) ne suspendent aucunement le cours de la prescription (HAUS, *Cours de droit criminel*, t. I, n° 606.) Voir supra p. 214.

(2) Cf. HAUS, *Cours de droit criminel*, t. I, n° 606, I. Cela semble aussi être la théorie de la loi suisse du 9 décembre 1850 (art. 9, 12).

Nous avons parlé jusqu'ici des actes de poursuite en général [1]. Mais la loi de 1865 sur les crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, contient encore une disposition particulière à l'égard de l'arrestation préventive. De même que dans l'art. 45 de la Constitution, et par application du principe général énoncé dans le § 1 de l'art. 2 de la loi nouvelle, le législateur belge subordonne également l'arrestation préventive d'un ministre inculpé d'un délit privé à l'autorisation de la Chambre des Représentants [2]. Toutefois les rédacteurs de la loi ont admis ici la restriction relative au flagrant délit, restriction que le Congrès a également apportée à son principe pour les membres des Chambres législatives.

Les ministres surpris en flagrant délit, peuvent être arrêtés d'office sans aucune autorisation préalable, sans aucun mandat d'amener, par tout dépositaire de la force publique et même par un simple particulier [3], mais ils ne peuvent l'être qu'en cas de *flagrant délit proprement dit*, tel qu'il est défini par l'art. 41 § 1 du Code d'instruction criminelle, de sorte que les cas de délits réputés flagrants [4] rentrent dans la règle générale [5]. Cette distinction établie par le législateur belge entre les diverses espèces de flagrants délits déroge au Code d'instruction criminelle, lequel assimile les délits simplement réputés flagrants aux délits flagrants proprement dits. La considération qui a fait réagir contre la théorie du code français est facile à saisir : la définition donnée par ce code du délit flagrant est en effet excessivement large; elle comprend des cas, qui ne nécessitaient aucune mesure particulière et qui auraient dû rester sous l'empire du droit commun, comme le fait d'être poursuivi par la clameur publique dans un temps voisin du

(1) Art. 2, § 1 de la loi de 1865.
(2) Art. 2, § 2 de la loi de 1865.
(3) Art. 106, C. I. cr.
(4) Art. 41, § 2. 46, C. I. cr.
(5) Art. 2, § 2 de la loi.

délit [1]. C'est pourquoi l'art. 2 § 2 de la loi n'excepte de la règle générale que le délit flagrant proprement dit, c'est-à-dire celui qui se commet actuellement ou vient de se commettre, tandis que les délits, qui ne sont que réputés flagrants restent soumis à cette règle [2].

Il faut encore admettre conformément à une doctrine et à une jurisprudence universelles et constantes, que l'expression *délit flagrant* employée par l'art. 41 § 1 du Code d'Instruction criminelle ne comprend que les infractions de nature à entraîner une peine afflictive ou infamante, c'est-à-dire les crimes ; un fait, qui n'est punissable que d'une peine correctionnelle, un simple délit, ne peut jamais justifier une exception au droit commun d'arrestation. Cette interprétation généralement adoptée est confirmée par l'art. 40 du Code d'Instruction criminelle, lequel n'investit le procureur du roi du droit de décerner un mandat d'amener que quand le fait flagrant est susceptible d'entraîner une peine afflictive ou infamante.

L'art. 106 du même Code est non moins décisif dans sa disposition finale, laquelle affecte dans sa généralité l'ensemble du texte, à savoir les délits flagrants comme ceux qui ne sont que réputés tels, et non pas ces derniers seulement [3].

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Delcour, p. 1007-1008.

(2) Mais c'est évidemment mutiler la Constitution et non l'interpréter que d'appliquer cette même distinction aux membres de l'une ou de l'autre Chambre. Les mots « *sauf le cas de flagrant délit* » dont se sert l'art. 45 de notre pacte fondamental, doivent évidemment et d'après une règle d'interprétation universellement reconnue, être entendus dans le sens que leur attribuait l'usage lors de la promulgation de la Constitution, c'est-à-dire d'après les dispositions contenues dans le Code d'instruction criminelle, lequel assimile les délits flagrants et ceux qui sont réputés flagrants. Cf. art. 41, 16, 32, 40, 46, 49, 61, 106 C. I. cr. (Haus, *Cours de droit criminel*, t. Ier, n° 468). Contra : Rapport de la commission de la justice au Sénat sur l'art. 183 du nouveau Code pénal belge ; *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Delcour, p. 984-985.

(3) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Orts, p. 1007. Contra : Haus, *Cours de droit criminel*, 2e partie, livre Ier, n° 71.

A cette occasion nous nous permettrons de signaler un défaut d'harmonie dans la loi de 1865. Si l'on compare entre elles les deux premières dispositions de l'art. 2 de la loi, on remarque que le ministre peut être arrêté d'office en cas de flagrant délit, sans que cependant même dans cette hypothèse, il puisse être procédé à des actes d'instruction ou de poursuite à défaut d'une autorisation de la Chambre des Représentants. On ne pourra donc ni interroger le ministre arrêté, ni faire une perquisition domiciliaire, ni le traduire devant les tribunaux de répression, aussi longtemps que la Chambre n'a pas autorisé la poursuite. C'est là une contradiction, dont le Congrès national ne s'est pas rendu coupable pour les membres des Chambres législatives; en effet, aux termes de l'art. 45 de la Constitution, il faut décider que le député peut être arrêté et poursuivi d'office en cas de flagrant délit. La loi de 1865 aurait donc dû statuer de même que, sauf le cas prévu par l'article 45 § 1 du Code d'instruction criminelle, le ministre inculpé d'un crime ou d'un délit commun ne peut être ni poursuivi ni arrêté sans l'autorisation de la Chambre des Représentants. Quand un ministre a été surpris, peut-être même arrêté en flagrant délit de crime, comment la Chambre peut-elle encore être appelée à statuer sur la question de savoir si l'intérêt de l'État permet d'enlever un pareil ministre aux affaires publiques? Un ministre qui déshonore le pouvoir, peut-il encore être utile ou indispensable au pays? La Chambre oserait-elle refuser son autorisation dans ce cas, et le ministre surpris dans un crime flagrant, oserait-il garder son portefeuille?

Passons maintenant à l'arrestation préventive du ministre, quand la responsabilité *politique* de celui-ci se trouve compromise. Il va de soi qu'il ne peut s'agir d'ordonner l'arrestation provisoire du ministre, aussi longtemps que la Chambre des Représentants n'a pas prononcé la mise en accusation ou du moins pris en considération la proposition de mise en accusation. Avant cette époque, l'action publique n'est pas encore mise en mouvement. Cette

action se trouve intentée, quand la Chambre a statué qu'il y a lieu de prendre en considération la proposition de mettre le ministre en accusation, comme dans le cas où le procureur du roi requiert le juge d'instruction d'informer. Dès lors on peut se demander à qui appartiendra le droit de faire arrêter le ministre[1]? La Chambre des Représentants doit-elle être investie de ce droit? D'après les principes généraux la poursuite comme la recherche des infractions est attribuée aux officiers du ministère public; c'est à un magistrat spécial, au juge d'instruction, qu'est réservé exclusivement la faculté de procéder à des actes d'information, et d'ordonner l'arrestation ou la détention des inculpés. La séparation des fonctions du ministère public de celles des officiers de police judiciaire, est un principe fondamental de nos institutions criminelles. Le procureur du roi recherche les crimes et les délits, et requiert le juge d'instruction d'informer, de procéder à des actes particuliers d'information et d'ordonner l'arrestation de l'inculpé; mais il n'a que le droit de réquisition, sans pouvoir instruire lui-même ni faire arrêter les inculpés. Le juge d'instruction est tenu au contraire sur la réquisition du procureur du roi de se livrer à une instruction préparatoire; mais il reste parfaitement libre de ne pas poser les actes particuliers d'instruction qui lui sont demandés par le procureur du roi et de laisser l'inculpé en liberté nonobstant ces mêmes réquisitions, comme il a le droit de faire des actes d'instruction et de décerner des mandats sans en avoir été spécialement requis. Toutefois, lorsque le délit est flagrant ou réputé tel, le procureur du roi et le juge d'instruction cumulent respectivement les fonctions de ministère public et d'officier de police judiciaire, c'est-à-dire que chacun d'eux exerce tous les droits qui dans

(1) Remarquez que l'arrestation préventive des inculpés ne peut jamais avoir lieu pour délits politiques. — Sur la définition de ces délits, cf. HAUS, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 66-67.

les cas ordinaires sont répartis entre eux deux[1]. Si nous appliquons ces principes à la poursuite d'un ministre par la Chambre des Représentants, nous arrivons au résultat suivant : lorsque le ministre s'est rendu coupable dans l'exercice de ses fonctions d'un crime flagrant ou réputé tel, la Chambre des Représentants remplissant le rôle de ministère public, et suppléant le procureur général près de la Cour de cassation, peut d'office ordonner l'arrestation du ministre inculpé en décernant contre lui un mandat d'amener. Néanmoins dans tous les autres cas, la Chambre des Représentants par application des principes généraux du droit criminel, n'a que le droit de requérir l'arrestation du ministre, en s'adressant à cet effet à la Cour de cassation tout entière, faute d'un magistrat spécial chargé des attributions du juge d'instruction près de cette Cour. Cependant si l'accusation réclame une instruction préparatoire, la Cour de cassation doit nommer, comme nous le verrons dans un instant, un conseiller instructeur, et dans ce cas ce serait à celui-ci qu'il appartiendrait de décerner contre le ministre un mandat d'amener soit d'office, soit sur la réquisition de la Chambre ou sur celle des commissaires délégués par celle-ci pour soutenir l'accusation devant la Cour. Le conseiller instructeur, et à son défaut la Cour de cassation, aurait également le droit de décerner des mandats de dépôt ou d'arrêt[2].

L'application à la poursuite d'un ministre des règles du droit commun nous semble sauvegarder tous les intérêts : celui du ministre inculpé ou accusé, puisqu'il jouit dans ce système de toutes les garanties que la loi offre aux inculpés ordinaires ; celui de la poursuite, puisque la Chambre des Représentants a, suivant la diversité des cas, le droit d'ordonner d'office l'arrestation du ministre, soit par elle-même, soit par les commissaires délégués,

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, 2e partie, livre 1er, nos 37-39.

(2) Sur la détention préventive en droit commun, voir les art. 1, 2, 3 et 4 de la loi belge du 18 février 1852. — Cf. Haus, *Cours de droit criminel*, 2e partie, livre 1er, no 75 et 79.

ou bien celui de requérir l'arrestation ou la détention préventive du ministre soit près de la Cour de cassation tout entière, soit près du conseiller instructeur, s'il y en a un. Il ne conviendrait de consacrer en cette matière qu'une seule disposition spéciale. Il se peut en effet, que le conseiller instructeur refuse injustement de déférer à la réquisition de la Chambre, et ne décerne pas de mandat d'amener, de dépôt ou d'arrêt ; la qualité et la haute position de l'inculpé peuvent être l'unique cause de son refus ; dès lors l'intérêt public exige que par exception à la règle, la Chambre ou ses commissaires puissent en appeler à la Cour de cassation tout entière.

Le système que nous préconisons en cette matière est consacré du moins dans ses linéaments principaux(1), par la loi hollandaise de 1855 sur la responsabilité des chefs de départements ministériels, et par presque toutes les autres législations étrangères(2).

Dans la pratique, les règles que nous venons d'exposer n'ont pas toujours été observées par les nations. En France, la Chambre des Députés fit emprisonner en 1830, de son autorité privée, le

---

(1) Voici au reste les règles contenues dans la loi hollandaise sur l'arrestation et la détention préventive du ministre (art. 22, 23, 24) :

1° Le procureur général près de la Haute Cour exerce le droit de réquisition. D'après la loi hollandaise, c'est ce magistrat et non la seconde Chambre qui après la mise en accusation prononcée, exerce les fonctions de ministère public. Art. 5 4° in fine, 18 2°, 20, 21 1°, 22 1°.

2° Le conseiller commissaire peut sur cette réquisition, ordonner l'arrestation provisoire du ministre, mais le mandat qu'il décerne doit être confirmé dans les 5 jours par la Haute Cour, à peine de nullité (art. 22 3°, 23 1° et 2° de la loi hollandaise) (Cf. art. 2 de notre loi du 18 février 1852).

3° Quand aucune enquête n'a été ordonnée, ou si le conseiller commissaire refuse de décerner un mandat d'amener, la Haute Cour décide elle-même et ordonne l'arrestation ou la détention du ministre (art. 22 2°, 23 3°).

4° Dans l'un et l'autre cas la Haute Cour décide en Chambre du Conseil et au nombre de cinq membres (art. 24 1°). Cf. Mon. p. 146-467, 470-473.

(2) Danemarck, loi du 3 mars 1852 sur le Rigsret § 23 et 24. — Bavière, loi du 4 juin 1848 art. 11 4°. — Cf. Espagne, loi du 11 mai 1849 art. 16. Saxe Weimar, loi du 22 octobre 1850 § 20. Suisse, loi du 9 décembre 1850 art. 30, 25-29.

prince de Polignac et ses codélinquants. C'était là méconnaître une règle élémentaire et fondamentale d'après laquelle l'*accusateur* ne peut être en même temps *juge* dans sa propre cause. La Chambre des Députés aurait dû se borner à décerner un ordre d'*arrestation*, le crime des ministres de Charles X devant être considéré comme flagrant, sauf à requérir ensuite auprès de la Chambre des Pairs la détention provisoire des accusés. De cette manière, sans faire la moindre violence aux principes les plus incontestables, on eût maintenu intacts tous les droits de la poursuite[1]. En Angleterre, la jurisprudence de la Chambre des Communes et de celle des Lords ne paraît pas être fixée sur le point de savoir à qui doit appartenir le droit d'ordonner l'emprisonnement préventif du ministre. Dans un procès célèbre, celui de Lord Clarendon en 1667, la Chambre des Lords refusa énergiquement de déférer à la réquisition de la Chambre des Communes, laquelle réclamait la mise en détention préventive de l'accusé, et elle maintint sa décision nonobstant toutes les instances de la Chambre des Communes[2]. Dans d'autres circonstances, cette dernière Chambre s'adressa également à la Chambre des Lords[3]; mais parfois aussi elle décréta elle-même sans recourir à l'intervention de celle-ci, l'emprisonnement provisoire du ministre accusé[4].

---

(1) Cf. Robert Mohl, p. 465, not. 1 in fine, p. 702-715. Aussi le projet du mois de décembre 1832 crut-il devoir prévenir par une disposition formelle le retour d'un semblable abus (rapport de Beranger du 20 avril 1833).

(2) Robert Mohl, p. 465, p. 654-660.

(3) Robert Mohl, p. 465, p. 632-643, p. 647-653.

(4) Cf. Mohl, p. 465, note 1re, p. 660, 662, p. 683, 695. Le ministre mis en état d'arrestation peut réclamer sa mise en liberté provisoire avec ou sans caution, conformément aux règles du droit commun (art. 5, 28 de la loi du 18 février 1852), la Chambre des Représentants ou ses commissaires remplissant toujours les fonctions du ministère public (Cf. Mohl, p. 467, 470). Le ministre mis en accusation, est-il suspendu de plein droit dans ses fonctions? La négative nous paraît certaine. Un ministre ne peut perdre sa qualité que par sa révocation (art. 65 Const.), par l'acceptation de sa démission donnée spontanément, ou par un jugement rendu

Nous avons considéré jusqu'ici le ministre inculpé comme n'étant pas en même temps député. S'il fait partie de la Chambre des Représentants, il faut appliquer la prescription de l'art. 45 de la Constitution, qui défend de poursuivre et d'arrêter un membre de l'une ou de l'autre Chambre pendant toute la durée de la session, sans une autorisation de la Chambre à laquelle il appartient. Cette disposition constitutionnelle est virtuellement observée dans le système de la loi de 1865, puisqu'elle subordonne précisément la poursuite et l'arrestation du ministre inculpé d'un délit commun, à une autorisation préalable de la Chambre des Représentants. Si le ministre est mis en accusation pour crimes et délits commis dans l'exercice de ses fonctions, cette décision de la Chambre tient lieu de l'autorisation nécessaire. Si le ministre est sénateur, il faut aux termes du même article 45 de la Constitution, outre la mise en accusation ou l'autorisation de poursuivre donnée par la Chambre des Représentants, l'autorisation subsidiaire du Sénat, qu'il s'agisse soit d'un délit commun soit d'un délit politique. Aussi la loi de 1865 reproduit-elle dans l'art. 2, § 3, la disposition de notre pacte fondamental. Ils supposent donc comme

par le pouvoir judicaire. Si la mise en accusation, entrainait de plein droit sa suspension, celle-ci serait en réalité le fait de la Chambre des Représentants, ce qui constituerait une atteinte directe à la prérogative royale. D'ailleurs la Chambre des Représentants étant partie poursuivante, les principes s'opposent à ce que l'on puisse attacher à ses résolutions les effets d'un jugement. Enfin le décret d'accusation n'établit encore ni la culpabilité du ministre, ni des présomptions graves contre celui-ci ; ces présomptions ne peuvent résulter que de l'instruction contradictoire. En Angleterre, la Chambre des Communes se borne toujours à demander au souverain la révocation du ministre. Mais rien ne s'oppose à ce que la Cour de cassation suspende le ministre au début de la procédure et avant toute condamnation définitive (Cf. Mon., p. 473, 476. Cf. art. 1319 2°, C. C.). La suspension a lieu de plein droit en Suisse (loi du 9 décembre 1850, art. 25 2°). En Bavière, l'art. 10 1° de la loi du 4 juin 1848 porte que le Roi suspendra préalablement le ministre. Dans la Hesse-Electorale (Const. du 5 janvier 1821, § 100 2°), c'est la Cour qui prononce l'éloignement du ministre, si elle reconnait l'accusation fondée. En Angleterre et dans les Pays-Bas (arg. des art. 20, 28 de la loi du 22 avril 1855), le Roi a seul le droit de révoquer le ministre.

celle-ci, que le délit ne soit pas flagrant; car dans le cas de flagrant délit, le Congrès n'entravant en rien la poursuite ni l'arrestation du sénateur, cette poursuite et cette arrestation peuvent avoir lieu d'office.

Nous avons déjà eu l'occasion de faire connaître le caractère et l'étendue de l'intervention de la Chambre des Représentants dans la poursuite, lorsqu'il s'agit de crimes et délits communs. La Chambre n'a pas à apprécier le fondement de la prévention, ni la gravité des charges qui pèsent sur l'inculpé. Elle ne préjuge rien : elle doit uniquement examiner l'opportunité des poursuites, et une fois qu'elle a donné son autorisation, sa mission expire et l'action publique suit son libre cours. La Chambre ne remplit donc pas près de la Cour de cassation, les fonctions de ministère public : elle ne fait que donner son autorisation, et elle ne la donne que sur la requête du procureur-général près de la Cour suprême. Cependant, il peut se présenter des cas où le rôle de la Chambre des Représentants changera complétement de face, et où celle-ci prendra, quoiqu'il s'agisse de délits purement privés, une part directe et active à la poursuite. Le cours régulier de la justice peut être entravé, l'action publique peut être paralysée entre les mains du ministère public. On ne peut disconvenir en effet que la position du procureur-général près de la Cour de cassation vis-à-vis des représentants du pouvoir exécutif, voire même vis-à-vis de son supérieur hiérarchique, le ministre de la justice, n'ait un caractère tout exceptionnel et anormal. La loi a dû considérer comme possible ce qui était conforme à la nature des choses, à savoir l'abstention du ministère public, alors que son devoir lui commandait d'exercer l'action publique. Elle a pu craindre d'abandonner d'une manière souveraine, le sort de la poursuite à un magistrat peu décidé peut-être à défendre énergiquement les droits de la société contre les représentants du pouvoir dont lui-même est un organe (1). C'est pour ce motif que la loi de 1865

(1) On a dit encore que le ministère public pourrait avoir sur une question

a investi la Chambre des Représentants, outre le droit d'autoriser les poursuites, de deux autres prérogatives importantes. D'abord si les circonstances l'exigent, la Chambre suppléant le procureur-général près de la cour de Cassation, peut d'office ordonner la poursuite du ministre inculpé d'un délit privé [1], sauf à se conformer à la prescription du § 3 de l'art. 2 de la loi. Ensuite, soit qu'elle ait prononcé d'office la mise en jugement du ministre, soit qu'elle ait accordé l'autorisation de poursuivre sur la demande du procureur-général, elle peut participer directement à la poursuite, soutenir et diriger la prévention ou l'accusation, en déléguant à cet effet, auprès de la Cour de cassation un ou plusieurs commissaires, qui remplissent toutes les fonctions du ministère public [2]. Ainsi donc en résumé : la Chambre des Représentants se borne en règle générale, à accorder l'autorisation de poursuivre ; exceptionnellement, elle met d'office l'action publique en mouvement et dirige elle-même les poursuites.

Mais cette double intervention de la Chambre des Représentants dans les poursuites faites contre un membre à raison de délits communs n'a pas été sans être critiquée. On a combattu les dispositions des articles 3 et 4 de notre loi, comme inspirées par un sentiment de défiance vis-à-vis du parquet le plus élevé du royaume, et comme autorisant l'ingérence de la Chambre des Représentants dans les attributions naturelles et normales du ministère public, alors surtout qu'il s'agit de faits, qui appartiennent à la vie privée du ministre et dont par conséquent la Chambre, corps essentiellement politique, n'a pas qualité

de droit une opinion différente de celle de la Chambre (*Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat M. Tesch, p. 434). Mais cet argument prouve trop, puisqu'on peut l'appliquer à toutes les affaires criminelles, quelle que soit au reste la qualité de l'inculpé : l'unique motif consiste dans la dépendance naturelle du ministère public.

(1) Art. 4 de la loi.

(2) Art. 3.

pour connaître ; car ces faits échappent, dit-on, complétement à l'appréciation de la Chambre[1]. Mais l'utilité et même la nécessité de conférer dans certains cas à la Chambre le rôle de partie publique, résultent à l'évidence des considérations que nous venons de présenter, et qui justifient pleinement la dévolution à la Chambre de toutes les fonctions du ministère public[2]. Cette attribution tout exceptionnelle constitue le complément indispensable d'une administration impartiale de la justice, d'une garantie pleine et entière des droits de la société.

On objecte cependant que si le parquet ne poursuit pas, alors que la nécessité d'exercer l'action publique est démontrée, le ministre de la justice a lui-même l'obligation d'ordonner les poursuites, et que s'il ne remplit pas son devoir, il peut être personnellement mis en accusation. On en conclut que la disposition de l'article 4 de la loi serait superflue[3]. Cette objection exacte en elle-même, n'est cependant pas décisive. D'abord il serait anormal et inhumain de forcer le ministre de la justice à ordonner la poursuite de l'un de ses collègues ; ce serait lui imposer un rôle que peu de ministres se résoudraient à remplir ; si le ministre de la justice lui-même a commis le crime ou le délit dont il s'agit, en dehors de ses fonctions, devra-t-il ordonner sa propre poursuite ? Ensuite, il est peu prudent de multiplier les procès contre les ministres, alors qu'on peut facilement les éviter ; ce système conduirait à énerver l'institution même de la responsabilité ministérielle. Enfin, en supposant même que le parquet poursuive, soit sur l'injonction du ministre de la justice, soit spontanément, cette poursuite ne garantit

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Chambre des Représentants, MM. Vleminckx, p. 981 et 1016. Coomans, p. 1016. Lelièvre, p. 1016-1017. Sénat, MM. d'Anethan, p. 434. Malou, p. 441.

(2) Voir p. 125.

(3) *Annales parlementaires* 1864-1865 M Coomans, P. 1016.

en aucune façon les droits de la société, si c'est le parquet lui-même qui est chargé de soutenir la prévention ou l'accusation; bien que dans ce cas on ne puisse plus reprocher aucune faute au ministre de la justice. La nomination de commissaires dans le but de défendre les intérêts de l'action publique, peut donc être indispensable.

Au reste, il est évident que la Chambre des Représentants n'exercera pas arbitrairement la double prérogative dont nous parlons : elle ne se substituera au ministère public que dans des cas tout-à-fait exceptionnels et quand la nécessité l'y forcera (1).

Lorsqu'un ministre s'est rendu coupable d'un délit ou d'un crime commun, la mission normale de la Chambre des Représentants se borne à statuer sur la demande en autorisation de poursuivre, faite par le procureur-général près de la Cour de cassation; ce n'est que dans des cas particuliers qu'elle provoque et dirige la poursuite. Au contraire, lorsque le ministre a commis un crime ou un délit dans l'exercice de ses fonctions, ce qui n'était que l'exception, devient la règle.

La Chambre des Représentants est partie poursuivante au procès : c'est à elle qu'est confiée l'action publique, et elle l'exerce dans toute sa plénitude. D'une part, elle décrète spontanément la mise en jugement du ministre, sans avoir besoin d'être sollicitée par aucune autorité étrangère. D'autre part, elle préside souverainement à la direction de l'action publique en prenant telles réquisitions qu'elle juge convenable soit pour la direction de l'instruction préparatoire et des débats définitifs, soit pour l'application de la peine.

Le premier droit est fondé sur le texte formel de l'art. 90 de notre Constitution. Nous en avons démontré plus haut la légiti-

---

(1) *Annales parlementaires,* 1864-1865. Sénat, MM. D'ANETHAN et TESCH, p. 454.

mité (1). Le second n'est en réalité qu'un corollaire du pouvoir de mise en accusation. Les assemblées législatives sont par leur nature même, propres à diriger l'action publique intentée contre les ministres à raison des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, et la Constitution les a préférées sous ce rapport au ministère public. Elles présentent en effet des garanties d'une plus haute indépendance; elles possèdent à un degré plus élevé les connaissances nécessaires. De plus, le droit de poursuite forme une partie intégrante de la mission des mandataires du peuple, et le complément nécessaire de toutes les prérogatives parlementaires. Toutes ces considérations réclament avec la même force, la dévolution tout entière de la poursuite à la Chambre des Représentants, à l'exclusion du ministère public. Nous nous référons donc en tous points aux observations que nous avons développées plus haut en nous occupant du droit d'accusation de la Chambre (2). Seulement si une assemblée, qui comme notre Chambre des Représentants compte dans son sein plus de cent membres, est exclusivement propre à délibérer et à prendre des décisions, on comprend sans peine qu'en aucun cas, elle ne pourrait se présenter en corps devant la Cour de cassation pour soutenir elle-même l'accusation. Il faut dès lors nécessairement qu'elle délègue son droit de présider à la poursuite, à un nombre plus restreint de personnes, à des commissaires pris dans son sein et agissant comme ses mandataires ; ceux-ci seront donc chargés de faire toutes les réquisitions nécessaires pour la direction de l'instruction et pour l'application de la peine.

On nous objectera que dans la Constitution, il n'existe aucune disposition à cet égard, qu'elle se contente d'accorder à la Chambre des Représentants le droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la Cour de cassation. Mais la rédaction de l'art. 90 de la

(1) Voir p. 134 et sq.
(2) Voir p. 136.

Constitution suppose clairement que la Chambre est partie poursuivante au procès, et qu'elle remplace le ministère public dans toutes les phases de la procédure. Nous pouvons répéter ici les paroles adressées par le comte de Pontécoulant à la Chambre des Pairs, lors de l'accusation des ministres de Charles X : « Celui qui « accuse et traduit devant un tribunal, n'est-il pas appelé naturellement à suivre l'accusation qu'il a présentée? Et quel autre « pouvoir pourrait-on en charger? L'autorité royale, même dans « des cas différents de celui-ci, pourrait-elle convenablement « intervenir dans un pareil débat? Et n'est-il pas plus régulier « de confier la poursuite à des commissaires pris dans le sein de « la Chambre qui l'a ordonnée? C'est ainsi que la chose s'est « toujours pratiquée en Angleterre, et aucune raison n'existe de « s'écarter en ce point de l'exemple qu'elle nous a donné. A la « vérité dans les affaires ordinaires la poursuite est confiée au « ministère public délégué par le Roi pour représenter l'intérêt « général de la société : mais dans ce cas particulier la charte a « pris soin de donner à cet intérêt général un autre représentant. « C'est la Chambre des Députés qui est chargée de le faire valoir : « elle a donc régulièrement agi en se chargeant de la pour- « suite[1]. » Les considérations que faisait valoir l'honorable orateur de la Chambre des Pairs, sont en tous points applicables à notre Constitution. L'art. 47 de la charte du 14 août 1830 s'exprimait de la même façon que l'art. 90 de notre Constitution : « La Chambre des Députés a le droit d'accuser les ministres et de « les traduire devant la Chambre des Pairs qui seule a le droit « de les juger. » Et comment supposer que le Congrès en reproduisant presque textuellement cette disposition lui ait attribué un sens différent de celui dans lequel elle venait d'être entendue et appliquée en France? Si telle avait été son intention, il n'aurait pas manqué de le déclarer en termes formels, d'autant plus qu'il

(1) Cauchy. *Précédents de la Cour des Pairs*, p. 630.

se serait écarté dans cette supposition de l'autorité de l'Angleterre [1].

Pour terminer cette matière, il nous reste à dire quelques mots du mode de nomination des commissaires délégués par la Chambre pour soutenir la poursuite, de leur caractère juridique et des fonctions qu'ils ont à remplir. En règle générale, ils seront choisis au sein même de la Chambre poursuivante, et cette mesure mérite d'être approuvée. La Chambre ne pourrait, sans déroger à sa dignité, s'adresser à des tiers pour défendre l'arrêt de mise en accusation qu'elle a prononcé ; il serait fort dangereux de confier à des personnes étrangères le sort d'une résolution si importante; de plus, on rencontrerait des obstacles presque insurmontables en voulant établir des rapports entre

(1) Benj. Constant. *De la responsabilité des ministres*, ch. X. — Robert Mohl, p. 450-451. — Indépendamment de la France et de l'Angleterre, la Chambre accusatrice préside à la poursuite par l'intermédiaire de ses délégués en Danemarck (loi du 3 mars 1852, § 18), en Espagne (loi du 11 mai 1849, art. 56 et 64), en Bavière (loi du 4 juin 1848, art. 11 2°) et dans le Grand Duché de Soxe Weimar (loi du 22 octobre 1850, § 7). Le silence des autres Constitutions et lois étrangères vient à notre appui. Contrà Haus, *Cours de droit Crim.*, 2e partie, titre prélim. n° 40; loi hollandaise du 22 avril 1855, art. 5 1°, 18 2°, 20, 21 1°, 22, 25. Cf. pour la Suisse, les articles 25-30 de la loi du 9 décembre 1850. Nous pouvons encore puiser un argument en foveur de notre doctrine dans la loi du 19 juin 1865. L'art. 3 de cette loi permet à la Chambre des Représentants de nommer un ou plusieurs commissaires pour remplir devant la Cour de cassation toutes les fonctions du ministère public. Or, d'après l'esprit de cette loi c'est dans des cas exceptionnels seulement que la Chambre doit ordonner d'office la poursuite d'un ministre à raison d'un délit commun, et d'un autre côté ce n'est que pour des motifs graves qu'elle devra nommer des commissaires. Mais lorsqu'un ministre a commis un crime ou un délit dans l'exercice de ses fonctions, la Chambre des Représentants prononce *toujours* la mise en accusation du ministre; dès lors la logique ne réclame-t-elle pas que les commissaires soient délégués *dans tous les cas* afin de soutenir l'accusation? Au surplus, l'art. 90 de la Constitution porte dans son second membre : Une loi déterminera les cas de responsabilité, les peines à infliger aux ministres et le mode de procéder contre eux. Ainsi aux termes de cette disposition, le législateur appelé à faire une loi organique sur la responsabilité ministérielle peut consacrer telles règles de procédure qu'il jugera convenable; il peut donc, s'il le veut, confier expressément la poursuite à la Chambre des Représentants.

la Chambre et des étrangers : d'une part, des communications écrites sont essentiellement insuffisantes et défectueuses; d'autre part, il serait contraire à toutes les règles, à tous les usages, à toutes les analogies que la Chambre législative s'abouche avec des mandataires qui lui sont étrangers (1).

Le caractère spécial des commissaires délégués par la Chambre n'est, comme on le voit, pas difficile à saisir : ces commissaires sont les mandataires de la Chambre qui les nomme; par conséquent, ils sont essentiellement révocables par la seule volonté des mandants.

Leurs fonctions consistent : 1° à dresser un acte d'accusation, soit immédiatement après leur nomination, si la cause ne comporte aucune information préalable, soit, si une instruction préliminaire est nécessaire, quand celle-ci est terminée; notification de cet acte doit être donnée à l'accusé d'après les règles du droit commun (2); 2° à réunir toutes les preuves utiles à l'accusation, et à faire, soit durant le cours de l'instruction préparatoire, soit pour la direction des débats définitifs et l'application de la peine, les réquisitions reconnues nécessaires, sans pouvoir jamais excéder les limites de leurs instructions (3); 3° à veiller à l'exécution du jugement de condamnation. En d'autres termes, les commissaires de la Chambre des Représentants remplissent pendant les différentes phases de la procédure toutes les fonctions du ministère public (4).

(1) Benj. Constant, *De la responsabilité des ministres*, ch. X. — Robert von Mohl, p. 430-434.

(2) Cf. loi hollandaise, art. 25, 26 1°, 2° et 3°. — Robert von Mohl, p. 436-437.

(3) Robert Mohl, p. 437-439.

(4) Sur le mode de nomination, le caractère et les fonctions des commissaires de la chambre d'accusation, voir 1° Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 11 2°; loi du 30 mars 1850, art. 3 3°, 7, 8, 9, 13, 15; 2° Danemarck, loi sur le Rigsret du 3 mars 1852, §§ 18, 19 2°, 24, 26, 27, 28, 35, 36, 39, 41, 43, 47-51, 53, 54, 59, 60, 64, 67, 70, 72; 3° Espagne, loi du 11 mai 1849, art. 56 et 64; Cf. art. 3, loi du 19 juin 1865; 4° Saxe-Weimar, loi du 19-22 octobre 1850, § 7, 8, 16, 24.

§ II. *De l'instruction.*

Supposons maintenant que, un délit commun ayant été commis par un ministre, la Chambre des Représentants ait autorisé les poursuites, ou qu'elle les ait ordonnées d'office, peu importe qu'elle ait abandonné la poursuite au procureur-général près la Cour de cassation, ou qu'elle ait nommé des commissaires à l'effet de remplacer ce magistrat.

On peut se demander quand et d'après quelles règles il y a lieu de procéder à une instruction préparatoire? qui examinera les charges que cette instruction a révélées? qui statuera sur le renvoi définitif de l'inculpé devant la Cour de cassation? enfin comment se fera l'instruction définitive?

La première de ces trois questions trouve une solution dans les principes généraux du droit. D'après ceux-ci, une information préliminaire est obligatoire en matière criminelle, tandis qu'en matière correctionnelle elle ne constitue qu'une exception à la règle. Il ne faudra donc se livrer à une information préparatoire contre le ministre que dans les cas où ce dernier est inculpé d'un crime ou bien d'un délit nécessitant, à raison des circonstances particulières qui l'accompagnent, une instruction préalable (1). Sous ce rapport, nous rentrons complétement dans le droit commun.

Si une instruction préparatoire est nécessaire, la loi confie les fonctions de juge d'instruction, lesquelles n'ont point de titulaire près de la Cour de cassation, à un ou à plusieurs conseillers de cette Cour que celle-ci délègue sur la réquisition du procureur-général ou des commissaires de la Chambre qui le remplacent. Ce conseiller instructeur a la même autorité et les mêmes pouvoirs que le juge d'instruction ordinaire; comme celui-ci, il est tenu

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Mouton, p. 977; M. Delcour, p. 982.

d'entendre les témoins, et de procéder à tous autres actes d'information [1].

L'instruction préparatoire terminée, telle est la seconde question que nous nous sommes posée, comment l'affaire sera-t-elle portée devant la Cour de cassation? D'après l'art. 499 du Code d'instruction criminelle, la section de la Cour de cassation chargée d'instruire les crimes imputés à un tribunal entier, ou à un membre de la Cour d'appel [2] doit, après l'achèvement de l'information, délibérer sur la mise en accusation en séance non publique et en nombre impair, pour rendre suivant les circonstances, un arrêt de non lieu, ou prononcer le renvoi de l'inculpé ou des inculpés devant la Cour d'assises [3]. La loi de 1865 n'a pas cru devoir suivre la même marche; le législateur a pensé avec raison que dans une cause, où se trouvait impliqué un homme aussi influent, il ne fallait, pas faire dépendre le sort de l'accusation d'une décision rendue par une seule chambre de la Cour de cassation en séance non publique. Conformément à l'art. 257 du Code d'instruction criminelle, les conseillers qui auraient pris part à la mise en accusation n'auraient pu, du moins quand le fait incriminé était par la nature de la compétence de la Cour d'assises, ni présider la Cour de cassation, ni assister le président, ce qui aurait empêché la Cour de siéger chambres réunies. C'est pourquoi l'art. 6 de notre loi porte que, l'instruction terminée, l'affaire sera portée *directement* devant la Cour de cassation, soit par le procureur-général, soit par les commissaires délégués par la Chambre, pour y faire telle réquisition qu'il appartiendra [4].

La Cour de cassation saisie de l'affaire procède dans les formes ordinaires [5]. Les fonctions de ministère public sont remplies par

(1) Art. 5 de la loi belge de 1865.
(2) Art. 485-486 C. instr. crim.
(3) Art. 499 et 500 C. instr. crim.
(4) Art. 6 de la loi belge de 1865.
(5) Art. 7 eod.

le procureur-général ou par les commissaires délégués par la Chambre. Mais l'art. 7 de la loi ne statue que sous le bénéfice des autres dispositions qui en limitent la portée, et des restrictions qui dérivent de la composition même de la Cour de cassation. Ainsi par application des principes généraux, le témoin entendu par le conseiller instructeur pourra être appelé à déposer devant la Cour de cassation, absolument comme le témoin interrogé par le juge d'instruction peut être cité devant les juges du fond [1]. De même le conseiller instructeur pourra siéger à la Cour de cassation, s'il s'agit d'un délit; il ne le pourra pas, si le fait incriminé constitue un crime, un délit politique ou de presse, c'est-à-dire quand la connaissance de l'instruction serait attribuée à la Cour d'assises, abstraction faite de la qualité de ministre; car, telle est la distinction admise en droit commun à laquelle se refère l'article 7 de notre loi [2]. La difficulté est donc résolue par cette dernière disposition combinée avec l'art. 257 du Code d'instruction criminelle. Cependant on a soutenu que rien ne s'oppose à ce que le conseiller instructeur fasse partie de la Cour de cassation, même en matière criminelle, parce que, disait-on, dans l'espèce il n'est rendu aucun arrêt de mise en accusation; le conseiller instructeur n'a donc pas été appelé à préjuger le fond, comme le juge d'instruction, lequel intervient dans l'ordonnance de la Chambre de conseil. On ajoutait que si en matière criminelle le juge d'instruction ne peut concourir à la formation des assises, c'est à cause du petit nombre des membres de la Cour d'assises, eu égard à l'importance de l'affaire. Ce nombre était autrefois de cinq; aujourd'hui il est de trois, et l'admission du juge d'instruction aurait ainsi attribué trop d'importance à des opinions individuelles. Or, ajoutait-on, quand la Cour de cassation juge Chambres réunies, l'inconvénient

---

(1) *Ann. parlem.* 1864-1865. M. Mouton, p. 977; M. Delcour, p. 982.

(2) Art. 257 1° C. Instr. crim. — Haus, *Cours de droit crim.*, 2e partie, livre 1, n° 7. *Ann. parlem.* 1864-1865. M. Tesch, p. 1019.

d'admettre le conseiller instructeur au jugement du fond a bien diminué, pour ne pas dire disparu entièrement, en présence de la nombreuse composition de la Cour[1]. Ces arguments sont non seulement contraires au texte formel de l'article 7 de notre loi et de l'article 257 du Code d'instruction criminelle, mais ils tendent en outre, à priver le ministre d'une garantie que notre législation accorde à tout citoyen en matière criminelle, celle d'être jugé par des magistrats qui sont restés complétement étrangers à l'instruction préparatoire. Or, le conseiller instructeur ayant dirigé l'information préliminaire, ayant recueilli les preuves de l'infraction et les charges qui pèsent sur l'inculpé, ne satisfait pas à cette condition, et on ne peut dire que son impartialité soit pleine et entière, bien qu'il ne soit pas intervenu dans un arrêt de renvoi.

En vertu du même article 7 de la loi, le ministère public, le ministre accusé et ses codélinquants peuvent exercer le droit de récusation contre un ou plusieurs membres de la Cour de cassation[2].

L'organisation de la Cour de cassation écarte naturellement l'intervention du jury. L'article 1 de la loi a voulu précisément soustraire le ministre à toute juridiction ordinaire et même particulièrement à celle du jury. Ainsi, toutes les dispositions du Code d'instruction criminelle relatives à la procédure devant la Cour d'assises, ne peuvent ici recevoir leur application[3]. Ensuite l'article 8 de la loi apporte expressément une dérogation à la loi du 4 août 1832. L'article 27 de cette dernière loi exigeait dans son paragraphe final que la Cour de cassation jugeât les ministres au nombre de dix conseillers au moins, tandis que d'après l'article 26 le nombre

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Lelièvre, p. 1020; M. Guillery, p. 1019-1020.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Pirmez, p. 981-982. Art. 378-396 C. proc. civ.

(3) *Annales parlementaires*. Documents, rapport de M. Delcour, p. 672; Sénat, M. Tesch, p. 430.

des conseillers devait en outre être toujours pair. Mais d'après la loi de 1832 la Cour de cassation était composée d'un premier président, de deux présidents de Chambre et de seize conseillers; dans la suite le nombre des conseillers fut réduit à quatorze. Par suite de cette réduction du personnel de la Cour, l'article 8 de la loi de 1865 dispose que le nombre des membres nécessaires pour que la Cour puisse rendre un arrêt, est pareillement réduit à quatorze membres au moins, ce nombre, s'il est supérieur à quatorze, devant au reste toujours rester pair[1].

Toutes ces règles sur l'instruction d'un crime ou d'un délit privé commis par un ministre doivent recevoir leur application aux infractions commises dans l'exercice des fonctions ministérielles. Ainsi, une instruction préparatoire sera nécessaire dans les mêmes cas[2], et elle devra également être confiée à un ou à plusieurs conseillers instructeurs[3]; point d'arrêt de renvoi devant la Cour de cassation[4]; enfin cette Cour observera dans les débats définitifs, toutes les règles établies par le Code d'instruc-

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Delcour, p. 985-1001 et 1019; M. Orts, p. 1001. Cette dérogation était d'autant plus nécessaire que les conseillers de la Cour de cassation sont en général arrivés à un âge fort avancé, et partant sujets à des indispositions fréquentes. Ensuite les parties peuvent exercer leur droit de récusation. Enfin dans les cas où il y a lieu de procéder à une instruction préparatoire, le conseiller instructeur, ou les conseillers chargés de l'instruction ne peuvent concourir à la composition de la Cour de cassation que si le ministre n'est prévenu que d'un délit correctionnel, et non s'il y a crime, délit politique ou de presse, comme nous venons de l'établir. *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Pirmez, p. 981-982; M. Tesch, p. 1019 et M. Guillery, p. 1019-1020.

(2) Cf. Loi hollandaise, art. 21 1°.

(3) Cf. Loi hollandaise, eod.

(4) Telle est l'opinion adoptée par la grande majorité des législations étrangères. Nous citerons : 1° la Bavière (loi du 4 juin 1848, arg. des art. 10 et 11), (loi du 30 mars 1850, arg. 14 et 16); 2° le Danemarck (loi du 3 mars 1852, arg. § 40); 3° l'Espagne (loi du 11 mai 1849, art. 65); 4° les Pays-Bas (loi du 22 avril 1855, arg. art. 25). — Contrà : Hesse-Electorale, Const. du 5 janvier 1831, § 1000 2°; Saxe-Weimar, loi du 22 octobre 1850, § 14 et 18. — En notre sens, Lagemans, p. 115.

tion criminelle [1], mais elle jugera sans intervention du jury. Il est à désirer que la loi sur la responsabilité ministérielle reproduise la disposition de l'article 8 de la loi de 1865, et se contente pour que la Cour de cassation puisse siéger Chambres réunies, qu'elle soit composée d'un nombre de quatorze membres au moins; car les motifs pour déroger sous ce rapport à la loi de 1832 sur l'organisation judiciaire, sont identiques dans les deux hypothèses [2].

§ III. *Des voies de recours et de l'exercice du droit de grâce.*

Par leur nature même, les arrêts rendus par la Cour de cassation dans une accusation contre un ministre, ne sont susceptibles ni d'appel, ni de pourvoi. Cette Cour étant placée au sommet de la hiérarchie judiciaire, on ne conçoit pas que ses sentences puissent être déférées à une juridiction supérieure. Ces arrêts acquièrent donc immédiatement force de chose jugée. Cependant, il faut bien reconnaître que quelles que soient les garanties que fournit la Cour de cassation, ses décisions ne sont pas à l'abri d'erreurs judiciaires. Elles peuvent être entachées de vices de forme, ou rendues d'après une fausse application de la loi; elles peuvent également reposer sur une erreur matérielle.

---

(1) Cf. les art. 27 et 28 de la loi hollandaise.

(2) En ce qui concerne le conseil ou le défenseur du ministre accusé, on peut s'en tenir encore au droit commun (art. 294, 295 C. Inst. crim.; art. 12 de l'arrêté du 5 août 1836; art. 7 de la loi du 6 avril 1847, art. 152 et 185 C. Inst. crim.). HAUS, *Cours de droit criminel*, 2e partie, livre II, n° 99. Cf. l'art. 26 4° de la loi hollandaise d'après lequel le président de la haute Cour désigne un défenseur à l'accusé conformément aux art. 148-149 du Code pénal des Pays-Bas. — ROBERT MOHL, p. 476-484. — Sur le choix de défenseur de l'accusé, voyez : Danemarck (loi du 3 mars 1852, § 19 et 20), Espagne (loi du 11 mai 1849, art. 64), Bavière (loi du 30 mars 1850, art. 12).

Contre les jugements passés en force de chose jugée, mais illégaux ou basés sur une erreur de fait, le droit commun ouvre sous les conditions qu'il détermine, la voie extraordinaire de la cassation et celle de la révision [1]. La première ne peut jamais préjudicier aux accusés acquittés ou condamnés; mais le condamné profite de l'annulation si celle-ci lui est favorable. Le droit de demander la révision de l'arrêt pour erreur de fait n'appartient qu'au condamné, mais celui-ci ne peut l'exercer que dans trois cas [2]. En renfermant dans des limites si étroites le droit de révision, le législateur français de 1808 consacrait une iniquité. L'innocent devrait toujours avoir le droit de réclamer la réformation d'un jugement de condamnation qui repose sur une erreur de fait. D'après la théorie pénale, les décisions des tribunaux en matière répressive n'ont jamais force de chose jugée au préjudice des condamnés; l'autorité de la chose jugée n'existe qu'en faveur des accusés acquittés. Que la loi, pour éviter des inconvénients réels, soumette les demandes en cassation ou en révision au contrôle et à l'examen préalable d'une autorité chargée de statuer sur leur recevabilité [3], rien de plus juste; mais il ne faut pas qu'elle entrave ni qu'elle restreigne le droit lui-même par des dispositions arbitraires. Sans doute, l'accusé condamné injustement peut se pourvoir en grâce; mais ce n'est pas un pardon que réclame un innocent condamné par erreur [4].

Il est évident que, sauf disposition contraire, ces règles du droit commun sont complètement applicables aux ministres condamnés par la Cour de cassation. La circonstance que, d'après notre législation, cette Cour devra elle-même annuler ou reviser ses

(1) C. I. Cr., art. 441-447.

(2) Art. 443, 444, 445, 447 C. civ.

(3) En Belgique, c'est une des attributions du ministre de la justice. Art. 441, 443, 444, 445, C. I. cr.

(4) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 452-462.

propres décisions, et que dans le cas d'une demande en révision, elle devra, après avoir prononcé l'annulation, porter elle-même une nouvelle sentence, ne forme aucun obstacle sérieux à cette application, et l'équité comme le droit, réclame impérieusement une pareille solution [1].

L'art. 91 de la Constitution s'exprime comme suit : « Le Roi ne peut faire grâce au ministre condamné par la Cour de cassation que sur la demande de l'une des deux Chambres. » Il en résulte que les ministres condamnés soit pour un délit politique, soit pour un délit commun sous le régime de la loi de 1865, ne peuvent être graciés par le Roi que sur la demande de la Chambre des Représentants ou du Sénat.

Quels sont les motifs de cette disposition exceptionnelle ? L'art. 73 de la Constitution adopté unanimement par toutes les sections du Congrès, considère l'exercice du droit de grâce comme une prérogative du pouvoir royal. Aucune autorité ne peut en cette matière poser des obstacles à l'exercice du droit conféré au chef de l'Etat. Le conseil des grâces établi par l'article 630 du Code d'Instruction criminelle fut aboli par la loi du 26 mars 1833, conformément au texte constitutionnel de l'article 73 [2]. Mais la Constitution elle-même, dans l'art. 91, restreint, relativement au ministre, le droit de la Couronne.

Cette disposition a été prise d'abord comme corollaire de l'article 89. En effet, la Constitution admettant que l'ordre écrit ou verbal du Roi ne couvre pas le ministre, et ne s'oppose aucune-

(1) En ce sens : Grand Duché de Hesse, loi du 5 juillet 1821, art. 6, la même juridiction y est saisie une seconde fois (art. 7 et 8); Wurtemberg, Const. du 25 septembre 1819, § 204 ; Grand Duché de Bade, loi du 5 octobre 1820, art. 8 ; Hohenzollern-Sigmaringen, Const. art. 194 ; Saxe, Const. du 4 septembre 1832, art. 149. En Angleterre, la décision de la Chambre des Lords peut être annulée et le condamné acquitté par la chancellerie royale à la suite d'un *writ of error* (Robert Mohl, p. 505, note 2). Contrà : Grand duché de Saxe-Weimar loi du 22 octobre 1850, art. 21, 25; Hanovre, loi du 5 septembre 1848, art. 103 3° ; Wurtemberg, loi du 30 mars 1850, art. 22.

(2) Il était déjà aboli en France depuis 1816.

ment à l'application d'une peine, une limitation du droit de grâce devenait tout à fait indispensable, si l'on ne voulait pas renverser naturellement le principe proclamé par l'article 89 de la Constitution. Il est fort vraisemblable que le prince, qui, en donnant à son ministre un ordre illégal, aurait été la cause première de sa condamnation, ne laisserait pas exécuter cette dernière sur la personne de celui qui à ses yeux, ne pourrait avoir d'autre tort que d'avoir été trop fidèle serviteur, et qu'il considérerait comme un devoir impérieux de lui accorder la remise de la peine encourue. Mais l'article 91 de la Constitution est plus que le complément pur et simple de l'article 89; s'il en était autrement, la prérogative royale devrait rester intacte lorsque le ministre reconnu coupable d'un délit commis dans l'exercice de ses fonctions, aurait agi d'après ses propres inspirations sans aucune participation du souverain; or, le texte absolu de l'article 91 embrasse cette hypothèse tout aussi bien que celle où le ministre s'est conformé aux ordres du Roi. Il n'est pas moins certain que, dans le système de la loi de 1865, le Roi ne pourrait gracier spontanément le ministre condamné pour crimes ou délits communs. On envisage donc l'art. 91 à un point de vue trop étroit en le rattachant exclusivement à l'art. 89. Une autre considération plus générale que la première, lui sert encore de base ; les liens personnels d'amitié et d'affection qui unissent le Roi à ses ministres, sont trop patents pour qu'on puisse les nier, et cette dépendance ne permettait pas de laisser le droit de grâce sans contrôle. « Les ministres constituent, comme le disait M. Tesch au Sénat dans la séance du « 12 juin 1865, le pouvoir exécutif, le pouvoir exécutif responsable même quant à l'exercice du droit de grâce. Or il est « évident qu'un ministre condamné pour un crime ou délit « ordinaire, a une certaine influence sur l'exercice du droit de « grâce, bien que ce soit une des plus belles prérogatives de la « couronne. Il en résulterait que le ministre condamné se ferait « grâce à lui-même. Or, messieurs, c'est là précisément ce qu'on

« n'a pas voulu et avec raison, même pour les crimes et délits « ordinaires. Voilà pourquoi on a exigé l'intervention de l'une « des deux Chambres[1]. »

Cependant tout en contrôlant l'exercice de la prérogative royale, le Congrès national belge ne l'a pas supprimée. Il s'est contenté d'en surveiller l'exercice. Le Roi ne peut gracier le ministre condamné par la Cour de cassation qu'avec l'assentiment d'un corps jouissant de la confiance de la nation. L'assemblée était unanime quant au principe, mais on fut fort divisé sur le point de savoir quelle serait l'autorité dont l'intervention devait garantir la société contre l'abus du droit de grâce à l'égard des ministres. Les uns proposaient la Chambre des Représentants, d'autres le Sénat, d'autres la Cour de cassation. D'autres enfin soutenaient la disposition qui a passé dans notre Constitution, et d'après laquelle la proposition de gracier le ministre doit émaner de l'une des deux Chambres. Cette théorie est la plus rationnelle : la Chambre des Représentants et le Sénat constituent à elles deux, la représentation nationale ; les deux assemblées sont le produit direct de la volonté du pays; celui-ci peut donc remettre à chacune d'elles le soin de défendre et de protéger ses intérêts. Il est vrai qu'on écarte, pour les motifs que nous avons indiqués[2], le Sénat lorsqu'il s'agit de prononcer la mise en accusation du ministre. Mais les abus du droit d'accusation sont bien plus graves et bien plus dangereux que ceux du droit de grâce : une accusation passionnée jette le discrédit sur l'institution de la responsabilité ministérielle, et entre les mains d'un parti, elle pourrait être une arme puissante pour briser la réputation d'un adversaire politique, tandis que la grâce n'intervient que quand le différend vidé entre le pays et le pouvoir, ne laisse subsister qu'un jugement. Ensuite le Sénat n'exerce jamais le droit de grâce, il ne fait que proposer la grâce

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Sénat, p. 447-448.
(2) Voir p. 134.

du ministre ; le souverain est donc libre de déférer à cette demande ou de la rejeter [1].

Nous sommes partis du principe qu'il était nécessaire à l'existence de la responsabilité ministérielle que l'exercice du droit de grâce fût contrôlé et que ce contrôle était en même temps le seul moyen d'empêcher les abus de cette prérogative à l'égard des ministres. Telle n'est pas l'opinion de M. Benjamin Constant [2], et nous allons discuter les arguments sur lesquels il fonde sa théorie. « L'inviolabilité, dit cet auteur, suppose que le Roi ne peut « pas mal faire. Il est évident que cette hypothèse est une « fiction légale, qui n'affranchit pas réellement des affections « et des faiblesses de l'humanité. Mais l'on a senti que cette « fiction était nécessaire pour l'intérêt de l'ordre et de la li- « berté même, parce que sans elle tout est désordre et guerre « éternelle entre le monarque et les factions. Il faut donc « respecter cette fiction dans toute son étendue. Or, vous « l'abandonnez en restreignant les prérogatives du monarque, « sous le prétexte de ses intentions. Car c'est admettre que « ses intentions peuvent être soupçonnées. » Cette objection n'est que spécieuse : l'inviolabilité royale a pour but unique d'empêcher de rendre le Roi responsable de ses actes, comme le prouve suffisamment et le mot d'inviolabilité et l'antithèse établie dans l'article 63 de notre Constitution ; mais il n'en résulte aucunement que tous les actes du Roi soient et doivent être réputés conformes au droit : si le Roi ne pouvait mal faire, pourquoi lui aurait-on donné des ministres responsables, qui doivent apposer leur contre-seing sur tous les actes du Roi pour que ceux-ci

(1) En fait, le Sénat est le seul corps qui, jusqu'aujourd'hui, ait usé de sa prérogative. Sur la proposition de M. le sénateur Van Schoor, le Sénat a demandé au Roi la grâce du baron Chazal, ministre de la guerre, condamné pour un délit ordinaire par la Cour de cassation à un emprisonnement correctionnel.

(2) *De la responsabilité des ministres*, ch. X. Dans le même sens : Pagès, *de la responsabilité ministérielle*, p. 93 sq., Lagemans, p. 69-70.

puissent produire leurs effets, et qui sont tenus de répondre de la légalité de ces actes vis à vis du pays? Toutes ces dispositions n'impliquent-elles pas une suspicion des intentions du souverain? Il y a plus : si le Roi ne pouvait mal faire, s'il n'était pas permis de suspecter jamais ses intentions, pourquoi ne pas remettre entre les mains du chef de l'Etat tous les droits et tous les pouvoirs, et substituer à la monarchie constitutionnelle le principe de l'absolutisme?

M. Benjamin Constant invoque une seconde considération qui en réalité n'est qu'une pétition de principe. « Toute « limite, dit-il, qui serait assignée à ce droit inséparable de « la royauté, détruirait l'essence d'une monarchie constitution- « nelle, car dans une telle monarchie, le Roi doit être, pour « employer l'expression anglaise, la source de toutes les miséri- « cordes comme de tous les honneurs. » Cet argument ne prouve rien : il n'établit aucunement que dans un cas particulier, on ne puisse restreindre l'exercice du droit de grâce. D'ailleurs il importe de remarquer que pour être subordonnée à une demande préalable de l'une des deux Chambres, la prérogative royale n'est pas anéantie même à l'égard des ministres.

« Mais, dit Benjamin Constant, vous allez parfois forcer le « Roi à enfreindre les devoirs les plus saints de la reconnais- « sance et de l'affection. » Cet argument n'est pas fondé : en effet, ce n'est pas le Roi qui, privé de son pouvoir absolu de remettre les peines, trahit son amitié; c'est la représentation nationale qui estime par son silence qu'il n'y a pas lieu de dispenser le ministre de la peine qu'il a encourue. Le souverain ne joue ici qu'un rôle purement passif, puisque la Constitution le réduit à l'impuissance d'accorder spontanément la grâce au ministre.

« La royauté, dit encore le même auteur, ira ainsi s'avi- « lissant toujours à ses propres yeux et aux yeux du peuple. « Les Anglais obligèrent Charles I à signer l'exécution de

« Strafford et le pouvoir royal dégradé fut bientôt détruit. » Nous n'examinerons pas les causes qui ont précédé et préparé la chute de Charles d'Angleterre; elles sont nombreuses et importantes. Nous nous bornerons à faire remarquer qu'il existe une différence immense entre Charles I prêtant la main à une iniquité flagrante et envoyant sciemment et volontairement son conseiller innocent à l'échafaud, et le monarque constitutionnel qui s'incline forcément devant la sentence des tribunaux, et abandonne un vrai coupable à la vindicte publique. Le souverain ne peut se dégrader aux yeux de la nation en laissant s'accomplir un fait qu'il n'est pas en son pouvoir d'empêcher. En supposant même que la prérogative royale resta intacte à l'égard des ministres, n'y aurait-il pas plus de grandeur d'âme à abandonner à son sort un coupable, qui en réalité a été la cause intelligente et libre de ses actes, qu'à braver une fois de plus la Constitution et le serment de fidélité à celle-ci, en graciant un condamné qui en est indigne? L'abus du droit de grâce ne serait-il pas capable de déconsidérer et d'avilir l'autorité royale? En n'autorisant pas le Roi à gracier seul les ministres condamnés par la Cour de cassation, en lui associant à cet effet une des deux branches de la représentation nationale, le Congrès a protégé la royauté contre ses propres écarts. Le temps et l'expérience ont fait connaître aux membres de notre première assemblée législative que, soumis à cette restriction, l'exercice du droit de grâce n'offrait point les sérieux dangers qu'il nous eût fait courir sans elle. Cette théorie, est généralement adoptée par les Constitutions étrangères(1) et par les publicistes contemporains. Partout, on a

(1) Voir par exemple l'art. 32 de la Constitution de Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 12; Danemarck, loi fondamentale du 8 juin 1849, § 31; loi fondamentale du 18 novembre 1863, § 61; de la Grèce de 1844; Hanovre, Const. du 5 septembre 1848, § 103 b. Font seules exception à la règle, les chartes françaises de 1814 (art. 67) et de 1830 (art. 58); la Constitution polonaise de 1815 (§ 47 comb. avec le § 132) et la loi fondamentale des Pays-Bas du 14 octobre 1848 (art. 66). Voir aussi pour

compris qu'il fallait, pour sauvegarder le pouvoir royal, que le monarque ne puisse se laisser entraîner par son affection pour un ministre coupable, et oublier parfois cette sage parole d'un souverain absolu, de Napoléon : Pour ne pas discréditer le droit de grâce, il ne faut l'exercer que dans les cas où la clémence royale ne peut déconsidérer l'œuvre de la justice.

---

l'Angleterre les renseignements fournis par M. Vande Weyer, en 1865, au gouvernement belge; cf. HALLAM, t. IV, p. 28. D'autre part, quelques législations restreignent le libre exercice du droit de grâce aux peines autres que la destitution du ministre. Grand Duché de Baden (loi du 5 octobre 1820, § 10); Wurtemburg (Const. du 25 septembre 1819, § 205). Cf. MOHL, p. 576, 581; BUDDENS, *Die Ministerverantwortlichkeit*, p. 55, sq.

TITRE II.

DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES MINISTRES.

CHAPITRE I.

DES CAS DE RESPONSABILITÉ.

§ I. — *Observations générales.*

La question de savoir jusqu'à quel point le ministre est obligé de réparer le dommage causé par son fait ou par sa négligence, ne peut être soulevée que lorsque le préjudice a sa source dans la gestion ministérielle. Le ministre reste évidemment soumis au droit commun en ce qui concerne l'obligation d'indemniser la partie lésée, lorsque le dommage résulte d'un crime, d'un délit ou d'un quasi délit ordinaire ; car alors la qualité de ministre est complétement étrangère au fait illicite et dommageable, et partant ne peut motiver aucune exception aux principes généraux. Les articles 1382 et suivants du Code civil sont donc applicables à l'espèce dans toute leur rigueur, et particulièrement le ministre répond non-seulement de son dol, mais encore d'une simple faute.

Autre chose est de savoir quelles sont les conditions de la responsabilité civile du ministre, quand le dommage a été causé dans l'exercice des fonctions ministérielles? Tout d'abord, il importe de préciser la nature de l'examen auquel nous allons nous livrer,

et de fixer le caractère général de la loi dont le Congrès a imposé la confection au législateur, en déclarant dans l'article 90 § 2 de la Constitution qu'une loi déterminera les cas de responsabilité, c'est-à-dire les cas de responsabilité, soit criminelle, soit civile[1]. D'après quel plan cette loi doit-elle être rédigée? Doit-elle contenir une énumération des divers cas particuliers de responsabilité civile ou se borner à consacrer quelques règles générales? Ici, comme pour la responsabilité pénale[2], tout système de spécification doit être écarté. D'abord, ce procédé est essentiellement défectueux. Il est évident en effet qu'une énumération complète des divers cas de responsabilité est radicalement impossible. Quoi qu'on fasse pour éviter cet écueil, des cas particuliers échapperont toujours à l'attention et aux investigations du législateur, et alors non-seulement l'énumération faite serait inutile, mais en outre on donnerait naissance à une argumentation à contrario pour restreindre la responsabilité civile aux seuls cas prévus par la loi. D'ailleurs, le but qu'on se propose d'atteindre, le sera pleinement par l'énonciation de quelques principes généraux, lesquels embrasseront sinon directement, au moins indirectement tous les cas qu'il importe de prévoir. Le Code civil a appliqué le même procédé dans les articles 1382 et suivants, et ce système n'a jamais donné lieu dans la pratique à des inconvénients sérieux[3]. Le Code de procédure civile a réglé d'après le même principe, la matière de la prise à partie contre les magistrats en se contentant de décider que ceux-ci pourront être pris à partie pour dol, fraude, concussion, déni de justice etc.[4].

Ainsi, pour satisfaire au vœu du Congrès par rapport à la

(1) *Annales parlementaires*, 1861-1862. M. Tesch, p. 1590; M. Frère-Orban, p. 1497.

(2) Voir p. 80.

(3) Toutes les législations civiles modernes ont suivi la même voie et renoncé à une spécification impossible et inutile, à l'exception du Code prussien, lequel ne consacre pas moins de 156 articles à énumérer les cas ordinaires de responsabilité civile.

(4) Art. 505 C. Pr. civ.

responsabilité civile du ministre, il suffira de tracer quelques règles nettes et claires dont le juge sera chargé de faire l'application [1].

§ 2. *Principes fondamentaux.*

Tel étant notre point de départ, nous nous poserons la question de savoir s'il faut maintenir à l'égard des ministres agissant dans l'exercice de leurs fonctions, la disposition absolue de l'article 1382 du Code civil, qui oblige celui qui a causé un dommage par simple faute à le réparer.

La Chambre des Représentants de Belgique a consacré de longues séances à la discussion de cette question. Un arrêté royal en date du 21 mai 1861, avait admis le lieutenant-colonel Hayez à faire valoir ses droits à la pension de retraite. Postérieurement à cette date, le ministre de la guerre prit à l'égard de cet officier supérieur, diverses mesures disciplinaires. Leur application n'eut fait surgir aucune difficulté, si le lieutenant-colonel Hayez devait, à l'époque où elles furent prises, être considéré comme ayant encore gardé sa qualité d'officier. Mais M. Hayez soutenant qu'il avait cessé de faire partie de l'armée à partir du jour où il avait été admis à faire valoir ses droits à la pension, refusa d'obtempérer aux ordres reçus. Différents moyens de coërcition furent employés; le lieutenant-colonel Hayez fut même, en vertu du pouvoir disciplinaire du ministre de la guerre, détenu et emprisonné à la citadelle de Diest. Si M. Hayez était encore officier, la mesure était légale; s'il ne l'était plus, il y avait eu arrestation illégale. Ce fut dans ce dernier sens que se décida la Cour militaire [2] et son arrêt fut confirmé par un

(1) *Annales parlementaires*, 1861-1862, MM. Van Humbeeck, p. 1508 et Tesch, p. 1509. — Lagemans, p. 44-45. Cf. Mohl, p. 127-129. Loi Suisse du 9 décembre 1850, art. 7.

(2) Arrêt du 27 janvier 1862.

arrêt de la Cour de cassation (1). A la suite de ces deux décisions, M. Hayez demanda aux Chambres par une petition du 11 avril 1862, de mettre le ministre en accusation et de lui permettre en même temps d'intenter une action en dommages et intérêts contre le ministre. La première partie de la requête ne fut pas discutée; il n'en fut pas de même de l'autre. MM. de Gottal et Goblet, usant de leur initiative parlementaire, présentèrent une proposition de loi sur laquelle nous reviendrons plus loin et dont voici le contenu :

Art. 1er. L'action en dommages et intérêts contre un ministre pour faits de son administration, sera portée devant les tribunaux civils ordinaires.

Art. 2. Cette action ne pourrait être introduite sans l'autorisation préalable de la Chambre des Représentants.

Art. 3. Elle devra être intentée dans les six mois, à compter du jour où l'autorisation a été accordée.

Art. 4. La présente loi sera obligatoire le lendemain de sa promulgation (2).

Une longue discussion s'engagea sur la prise en considération de cette proposition, et on fut naturellement amené à se demander si le fait imputé au ministre entrainait une responsabilité civile et à s'occuper des conditions mêmes de cette responsabilité. Les opinions les plus contradictoires furent soutenues à ce sujet au sein de la Chambre des Représentants. C'etait, comme on le verra bientôt dans l'article 1382 du Code civil que se trouvait toute la difficulté (3).

Abandonnons le cas particulier qui donna naissance à cette

(1) Arrêt du 25 mars 1862.

(2) *Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 1493.

(3) *Annales parlementaires*, p. 1489-1512. Le projet de loi de MM. De Gottal et Goblet fut renvoyé aux sections et donna lieu à un fort remarquable rapport de M. Defré, (*Annales parlementaires*, 1862-1863. Documents, p. 747 et sq.). (Sur les circonstances de l'affaire Hayez, Cf. le rapport, p. 6 et 7).

discussion et envisageons la question à un point de vue plus général. Nous pensons que pour décider si l'art. 1382 du Code civil est applicable aux ministres à raison des faits de leur administration, il faut distinguer entre l'erreur de droit et la faute purement matérielle. Le ministre ne répond pas indistinctement de la première, tandis qu'il reste tenu de la seconde conformément aux principes généraux.

En ce qui concerne l'erreur de droit, il convient à notre avis d'adopter la règle suivante : le ministre qui, dans l'exercice de ses fonctions, fait une fausse application de la loi et cause par là un dommage à autrui, est tenu de le réparer, à moins que son erreur ne soit excusable. L'erreur doit être réputée excusable, toutes les fois qu'à l'appui de son interprétation le ministre peut invoquer des motifs sérieux et importants, bien qu'en définitive il faille les considérer comme non concluants[1].

Quelque simple et quelque naturelle que paraisse cette théorie, elle a été combattue à deux points de vue opposés[2]. Les uns, s'en tenant aveuglement à la lettre de l'art. 1382 C. civ., considèrent tout erreur de droit commise par le ministre, comme donnant lieu à une responsabilité civile vis-à-vis de la partie lésée[3]. D'autres, rompant complétement avec les principes généraux, déclarent qu'un ministre ne peut être civilement responsable que pour autant que le fait dommageable constitue un crime ou un délit, c'est-à-dire que pour autant qu'il ait été posé dans une intention criminelle[4].

---

(1) La règle que nous proposons d'établir ici, est absolument la même que celle que nous avons admise pour la responsabilité criminelle (p. 87, 92, 122 et sq.).

(2) *Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 1489-1512.

(3) *Annales parlementaires*, MM. Van Humbeek, p. 1508-1509; Guillery, p. 1511-1512 ; de Gottal, p. 1490 ; Van Overloop, p. 1501-1503.

(4) *Annales parlementaires*, 1861-1862. MM. Frère-Orban, p. 1496-1497 et Tesch, p. 1500. — Il est vrai que nous établissons la même assimilation entre les deux res-

Nous croyons que notre doctrine est fondée en raison, conforme à la Constitution et qu'elle est en même temps un corollaire naturel et nécessaire de tout notre système de législation.

Elle est fondée en raison : il résulte de l'essence même des fonctions ministérielles que ceux qui les exercent, ne peuvent être rendus responsables d'une simple erreur de droit. Chaque jour le ministre est tenu par la nature même de ses fonctions de faire l'application d'une disposition de la loi, de se prononcer sur la légalité ou l'illégalité d'un acte. Or, l'interprétation de la loi fait naître souvent des questions délicates et difficiles ; le ministre est donc fatalement exposé à se trouver quelquefois en désaccord avec les tribunaux, quelque soit au reste le talent et le zèle qu'il apporte à conformer ses actes aux prescriptions de la loi. Il est, on le comprend facilement, impossible de rendre le ministre responsable de ce désaccord, alors que les cours et les tribunaux rendent tous les jours des arrêts contradictoires et que la doctrine n'est pas moins partagée que la jurisprudence sur une foule de questions. De plus, la Constitution, en instituant des Cours d'appel et une Cour de cassation chargées de réviser ou d'annuler les décisions des juridictions inférieures, n'a-t-elle pas reconnu que la justice, dont la mission consiste cependant essentiellement dans la stricte et rigoureuse application de la loi, pourrait néanmoins se tromper? Nous trouvons très naturels, ces dissentiments dont nous sommes les témoins journaliers ; personne ne songe à les reprocher aux tribunaux ; on voudrait cependant, quand ils éclatent entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire, en faire un grief au ministre : on voudrait, sous peine de dommages et intérêts, imposer au ministre l'obligation d'être toujours du même avis que le premier

ponsabilités pénale et civile ; mais ne perdons pas de vue que dans notre système, les ministres peuvent délinquer par faute comme par dol (p. 87-92), tandis que dans cette seconde théorie bien différente de la nôtre, tout crime ou délit suppose une intention criminelle, et partant toute responsabilité civile impliquerait la même condition, ce que nous ne pouvons admettre. Cf. le rapport de M. Defré, p. 2-3, p. 8.

tribunal venu, statuant sur le même objet. Une pareille théorie est insoutenable; non-seulement elle froisse tous les principes de la raison et de la justice, mais en outre, si elle devait prévaloir, elle nuirait aux intérêts véritables de l'État: car elle entraverait l'action du pouvoir exécutif en détournant ses organes responsables des mesures les plus utiles et les plus indispensables, de crainte de provoquer une nouvelle série d'actions en réparation civile[1].

Nous admettons donc qu'il est impossible d'imputer à un ministre une simple erreur de droit; c'est la seule concession que nous pourrons admettre. La responsabilité civile n'exige ni une intention méchante ou frauduleuse, ni un dol proprement dit. Toute erreur de droit qui n'est pas excusable d'après les circonstances, peut donner lieu à une réparation civile, et l'erreur doit être considérée comme inexcusable toutes les fois que l'interprétation erronée adoptée par le ministre, n'était pas corroborée par des considérations importantes et d'une valeur réelle. Ce n'est pas en effet imposer une obligation trop lourde au ministre que de l'obliger à répondre vis-à-vis de la partie lésée non-seulement de son dol et de sa fraude, mais encore de toute fausse interprétation de la loi qui ne résiste pas à un examen sérieux. Quand le ministre ne peut citer pour justifier ses actes aucun motif sérieux, aucun motif important, la mesure illégale doit nécessairement être attribuée à son impéritie, à une inattention coupable, voir même à une volonté criminelle; on comprend facilement que ces circonstances sont parfaitement de nature à justifier une réparation civile. Aucune raison d'État, aucune nécessité d'administration

(1) Ajoutons que peu de personnes se résoudraient à accepter une pareille responsabilité, de sorte que le choix du Roi, déjà très-limité aujourd'hui quant au choix des ministres, serait encore considérablement restreint. Cf. *Annales parlementaires*, 1861-1862. M. Frère-Orban, p. 1496-1497. Cf. p. 133. En faveur d'une modification de la règle générale de l'art. 1382 du Code civil, voir encore le rapport de M. Defré, p. 2-3, p. 8, p. 12-13.

ne réclame qu'on protége dans ce cas le fonctionnaire public. Rien n'est plus facile pour un chef de département ministériel que de s'abstenir des actes dont il connait l'illégalité et de ceux dont aucune considération de quelque valeur ne peut excuser ni couvrir l'illégalité; rien n'est donc plus juste que de soumettre le ministre qui a commis de semblables actes, à une responsabilité civile.

Ce système n'est pas contraire à la Constitution. On nous oppose, il est vrai, l'art. 134 en faisant observer que cette disposition suppose comme condition essentielle de la responsabilité civile, un crime ou un délit (1). Nous pourrions nous contenter de répondre que, dans notre théorie aussi, la responsabilité civile du ministre pour faits relatifs à son administration, se confond avec la responsabilité pénale, en d'autre termes que le ministre n'est tenu à des dommages et intérêts que quand le fait préjudiciable est en même temps incriminé par la loi; mais pour qu'un acte du ministre soit passible d'une peine, un dol n'est pas nécessaire; le ministre peut encourir une peine à raison d'une fausse application de la loi, du moment que son erreur n'est pas excusée par les circonstances (2). Or, nous lui imposons une responsabilité civile précisément dans la même hypothèse et sous les mêmes conditions. Au surplus, on ne peut se prévaloir contre nous de l'art. 134, par le motif que cette disposition est complètement étrangère à la responsabilité civile du ministre, et qu'elle concerne exclusivement l'application de la peine. Cela résulte à l'évidence du même texte de cet article : *Jusqu'à ce qu'il y ait été pourvu par une loi, la Chambre des Représentants aura un pouvoir discrétionnaire pour accuser un ministre, et la Cour de cassation pour le juger en caractérisant le délit et en détermi-*

(1) *Annales parlementaires*, 1861-1862. MM. Frère-Orban, p. 1497 et Tesch, p. 1509.

(2) Voir p. 87, 122.

nant la peine. Toute cette terminologie ne peut s'appliquer à l'action civile. Celle-ci a pour but non pas l'application de la peine, mais l'obtention de dommages et intérêts. Cette action a pour cause et pour fondement non pas le délit considéré en soi, c'est-à-dire comme fait punissable, mais le délit envisagé comme fait dommageable, ou le fait dommageable lui-même[1].

On nous oppose encore un document important résultant des discussions du Congrès national, à savoir le projet de décret sur la responsabilité ministérielle présenté par M. de Brouckere. Ce projet, dans son treizième article, portait : « Immédiatement après la clôture des débats le président posera les « trois questions suivantes : 1° Tel acte est-il coupable? 2° l'accusé en est-il l'auteur? 3° l'accusé a-t-il été de mauvaise foi? » Ainsi, dit-on, dans la pensée de M. de Brouckere, la responsabilité civile suppose un crime ou un délit, et la mauvaise foi du ministre[2]. Cet argument est sans valeur, parce que l'article du projet que l'on invoque avait pour but unique de régler la responsabilité criminelle du ministre; il est par conséquent étranger à l'exercice des droits de la partie lésée; dans tout le projet, il n'est pas, en effet, question une seule fois de la réparation civile[3].

Cette théorie est loin d'être en opposition avec notre système de législation sur la responsabilité civile des fonctionnaires publics.

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, n° 419. — On dira peut-être que, d'après cette interprétation, il y a une lacune dans l'art. 134 de la Constitution, puisque cette disposition ne règle l'état provisoire créé par l'art. 90, § 2, que par rapport à la responsabilité pénale sans se préoccuper de l'action civile. Mais le pouvoir discrétionnaire que l'art. 134 attribue expressément à la Chambre des Représentants pour l'action publique, cette Chambre l'a virtuellement pour l'action civile en vertu de son droit d'autoriser les poursuites, droit que l'art. 90 ne subordonne à aucune condition.

(2) *Annales parlementaires*, 1861-1862. M. Tesch, p. 1509.

(3) Telle est aussi l'opinion de M. Defré (*Annales parlementaires*, 1862-1863, Rapport de M. Defré, p. 8). Au reste ce projet est loin de refléter dans toutes ses dispositions la pensée du Congrès national, comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer (p. 85).

Le Code de procédure civile organise la prise à partie contre les juges : il détermine les cas dans lesquels celle-ci peut avoir lieu; or, il ne l'autorise que pour fraude, dol, concussion, déni de justice et lorsque la loi prononce expressément la prise à partie, ou déclare les juges responsables à peine de dommages et intérêts[1]. En règle générale donc, l'imputation d'une simple faute ne suffit point pour permettre la prise à partie contre les juges. On n'a jamais songé à rendre le juge d'instruction civilement responsable des simples erreurs qu'il pourrait commettre dans l'exercice de ses fonctions. Si l'innocence de l'inculpé est reconnue, celui-ci pourra-t-il réclamer des dommages et intérêts contre le magistrat qui l'aura fait arrêter, détenir, mettre au secret et exposer à un débat public? Non, évidemment non. Sans doute rien ne s'opposerait à ce qu'une loi rendît la société elle-même responsable des erreurs de la justice; mais faire retomber cette responsabilité sur celui qui a cru ne remplir que son devoir et obéir à la loi, sur celui que la nature même de ses fonctions expose presque fatalement à se tromper quelquefois, ce serait non-seulement une iniquité flagrante, mais en créant ainsi au juge d'instruction une position insoutenable, on prendrait en outre une mesure funeste pour la poursuite et la répression des infractions, ou paralyserait l'action de la justice[2].

D'un autre côté, ce serait une grave erreur de croire que la loi couvre les fonctionnaires publics, qui par leur faute, ont causé des dommages aux particuliers. Tout au contraire, des dispositions nombreuses et formelles, appliquant le principe général des articles 1382 et 1383 du Code civil, obligent à la réparation du dom-

(1) Art. 505 et suiv. C. Pr. civ.

(2) *Annales parlementaires*, 1861-1862. M. Tesch, p. 1509.; M. Frère-Orban, p. 1496-1497. D'ailleurs le juge d'instruction ne peut, sauf le cas de flagrant délit, commencer une information, ni décerner de mandats, sans avoir été requis par le procureur du Roi d'informer.

mage résultant de leur faute, les conservateurs des hypothèques (1), les notaires (2), les officiers de l'État civil (3), les greffiers (4), les huissiers (5), et les avoués (6). Les juges (7) et les officiers du ministère public (8) eux-mêmes sont soumis à cette responsabilité dans les cas spécialement déterminés par la loi. Aussi Zachariæ pose-t-il avec raison la règle générale que les dispositions des articles 1382 et 1383 du Code civil, doivent être appliquées, sauf les modifications résultant de dispositions spéciales, aux fautes que les fonctionnaires publics et les officiers ministériels commettent dans l'exercice de leurs fonctions, en n'accomplissant que d'une manière irrégulière les obligations légales qui leur sont imposées (9).

Les législations étrangères sur la responsabilité ministérielle sont aussi loin d'être défavorables à notre opinion. Il est vrai qu'aucune loi, qu'aucune constitution étrangère ne renferme des dispositions spéciales sur la réparation du dommage causé par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions; mais dans un grand nombre de pays, l'application de la peine ne dépend aucunement de l'intention criminelle de l'agent, et un délit donne incontestablement naissance à l'action civile de la partie lésée.

Nous nous sommes occupés jusqu'ici du dommage causé par le ministre à la suite d'une fausse application de la loi; mais le

(1) Art. 2108, 2197, 2198, 2199, 2202 et 2203 C. civ. Cf. loi hypothécaire belge, art. 128, 130, 132, 133.

(2) Loi du 25 ventôse an XI, art. 6, 16, 18, 68; art. 2063 C. C.

(3) Art. 51 et 52 C. C.

(4) Art. 2063 C. c.; art. 164 et 415 C. Inst. cr.; art. 244; C. Pr. civ.

(5) Décret du 14 juin 1813, art. 43, 44 et 45. C. Pr. civ., art. 1031.

(6) C. Pr. civ., art. 1031.

(7) Art. 505 2°, 3°, 4°, C. Pr. civ.; art. 15, C. Pr. civ.; art. 77, 112, 164, 415, C. Inst. cr.; art. 4, C. C., combiné avec l'art. 506 C. Pr. civ.

(8) C. Inst. crim. art. 112, 271, 415. Remarquez cependant que cette dernière disposition exige une faute *très-grave*.

(9) Zachariæ, édition Aubry et Rau. *Cours de droit civil français*, 3e édition, t. III, p. 348, § 446.

ministre peut également dans l'exercice de ses fonctions, se rendre coupable d'une faute qui a sa source non pas dans une disposition douteuse de la loi, mais dans un défaut de vigilance, dans une négligence purement matérielle. Si, dans le premier cas, le principe de l'art. 1382 du Code civil doit recevoir une modification importante, cet article s'applique au contraire en tous points aux fautes matérielles commises par le ministre. C'est que dans cette dernière hypothèse, il ne s'agit pas de faire l'application d'un texte de loi plus ou moins douteux; la loi est formelle, mais le ministre a négligé de l'observer. Or, si malgré sa sa haute position, un chef de département ministériel peut se tromper quand un cas douteux se présente à son examen, si la loi peut lui accorder une excuse quand il viole un devoir qui lui est inconnu, rien ne peut le justifier quand il manque par négligence à une prescription formelle du législateur (1). Les droits de l'État et des citoyens doivent être protégés non seulement contre la mauvaise foi du pouvoir, mais encore contre sa négligence. Que deviendraient nos garanties constitutionnelles, si un ministre pouvait impunément les fouler aux pieds par impéritie ou par défaut de zèle! D'ailleurs la loi impose une pareille exactitude, purement matérielle à tous les fonctionnaires publics et particulièrement aux conservateurs des hypothèques, aux notaires, aux officiers de l'état civil, aux greffiers, aux avoués et aux huissiers. Tous sont passibles de dommages et intérêts si, par leur faute, ils causent du dommage à autrui (2). L'intérêt public commande même d'une manière spéciale de soumettre sous ce rapport les ministres à la responsabilité commune; plus que personne, ils doivent consacrer leur activité et leur intelligence à l'accomplissement des devoirs que leur impose leur charge. C'est à eux qu'est confié la défense des intérêts publics les plus graves

(1) Sauf bien entendu l'hypothèse d'une impossibilité physique (p. 126).
(2) Voir p. 257; Cf. p. 90 et 91.

et les plus sacrés. On a remis entre leurs mains le pouvoir pour qu'ils puissent sauvegarder et défendre les droits constitutionnels des citoyens. Si, par une négligence, coupable ou non, peu importe, ils violent eux-mêmes les droits qu'ils sont tenus de faire respecter par tous, la raison et l'intérêt public réclament qu'ils soient rendus responsables. Quand les ministres oublient quels sont leurs devoirs, ils sont aussi coupables que les fonctionnaires auxquels la loi confie la protection d'intérêts moins importants ou même purement secondaires. Aucun motif ne peut réclamer ici une dérogation au droit commun : cette responsabilité ne peut être inapplicable et injuste quand elle s'adresse aux ministres, alors qu'elle est reconnue juste et applicable à tous les autres fonctionnaires publics placés dans les mêmes conditions.

Il nous reste à répondre à une observation très sérieuse qu'on pourrait élever contre l'ensemble de notre système. Celui-ci confond, dit-on, la responsabilité civile et la responsabilité pénale du ministre : l'obligation de réparer le dommage causé ne peut résulter que d'un crime ou d'un délit [1]. Or la disposition finale de l'art. 134 de la Constitution suppose clairement que l'action civile peut être exercée isolément, c'est-à-dire sans que la Chambre des Représentants doive prononcer la mise en accusation du ministre : *1° Une loi déterminera le mode de procéder, soit sur l'accusation admise par la Chambre des Représentants, soit sur la poursuite des parties* [2]. Cette objection n'est que spécieuse : en effet, la Chambre des Représentants, investie du droit d'accuser les ministres, doit consulter dans l'accomplissement de cette mission non-seulement le droit strict, mais en outre l'équité et l'intérêt de

---

(1) Pages 92, 93, 122, 252 et sq. Cette dépendance de l'action civile vis-à-vis de l'action publique est consacrée par la législation suisse (loi du 9 décembre 1850, art. 7 comb. avec l'art. 4). Voir dans le même sens *Annales parlementaires* 1861-1862. MM. Frère-Orban p. 1496, et Tesch, p. 1509.

(2) *Annales parlementaires*, 1861-1862, M. Van Humbeeck, p. 1508-1509.

l'État [1]. Or ces deux dernières considérations peuvent déterminer la Chambre à ne pas exercer son droit de mise en accusation, sans l'engager en même temps à entraver le droit de la partie lésée. Ainsi, d'après la théorie que nous soutenons, l'action civile peut être indépendante de l'action publique.

§ III. *Applications des principes.*

Le dommage causé par le ministre dans l'exercice de ses fonctions peut être le résultat d'un acte positif ou d'une omission. Il est évident que l'application des principes que nous venons d'exposer ne dépend pas de cette distinction ; car il n'existe aucune espèce de motif pour établir une différence entre le dommage causé *faciendo* et celui causé *non faciendo*. Aussi l'art. 1383 du Code civil assimile-t-il ces deux hypothèses.

Il arrivera très souvent qu'un préjudice sera causé par un fonctionnaire subalterne ; dans ce cas on peut se poser la question de savoir sous quelles conditions la responsabilité civile de l'agent s'étend au ministre. Celui-ci sera tenu de réparer le dommage causé par son subordonné dans trois hypothèses : 1° s'il a laissé commettre le fait illicite par son inférieur sans s'y opposer ; 2° s'il a refusé ou négligé de désavouer son inférieur ; enfin 3° s'il s'est trouvé dans une ignorance coupable de l'acte projeté par l'agent.

Examinons successivement ces trois hypothèses :

I. Le ministre qui ne s'est pas opposé à la mesure de son agent est civilement responsable vis-à-vis de la partie lésée, quand il a gardé une inaction coupable, à moins qu'il ne soit tombé dans une erreur excusable par rapport à la légalité de l'acte. Dans ce cas la responsabilité civile du ministre exige donc le concours des conditions suivantes : 1° un fait matériellement contraire à la

(1) P. 148.

loi; 2° un préjudice causé par ce fait; 3° une erreur inexcusable sur la légalité de l'acte ou un dol, et 4° une inaction coupable de la part du ministre.

Les deux premières conditions sont évidentes. La nécessité et la légitimité de la troisième ont été établies plus haut(1). Mais quand l'abstention du ministre doit-elle être considérée comme coupable? Pour qu'elle ait ce caractère, il faut avant tout que la mesure projetée par l'inférieur ait été portée à la connaissance du ministre, sinon celui-ci ne pouvait s'y opposer. Il importe peu au reste de quelle manière le ministre ait été averti : l'avertissement est suffisant, alors même qu'il n'aurait rien d'officiel, pourvu que d'après les personnes et les circonstances, le ministre ait dû croire à la sincérité de l'information, ce qui est une question de fait abandonnée à l'appréciation des tribunaux. Il faut ensuite, comme second élément de la négligence coupable du ministre, que celui-ci ait pu s'opposer à l'exécution de la mesure dont il avait été dûment averti et qu'il ait négligé de le faire. Il faut donc examiner si, par les moyens dont il disposait, le ministre informé avait le pouvoir d'empêcher l'exécution de la mesure illégale de l'agent(2), c'est-à-dire s'il a donné les ordres nécessaires à cet effet et veillé à leur exécution(3), mais du moment que ces quatre conditions coexistent la responsabilité civile du ministre est juste et nécessaire, bien qu'on ne puisse lui imputer qu'une simple faute, car celle-ci consiste dans la violation d'un devoir formel et certain, et nous avons démontré que dans ce cas, elle doit donner lieu par elle-même à une responsabilité civile(4).

II. Le ministre à l'insu duquel une mesure illégale a été prise par un subordonné, peut être en faute pour ne pas avoir désavoué

(1) P. 249, sq.

(2) Particulièrement si le ministre avait encore le temps de s'opposer, s'il avait action sur l'agent.

(3) Cf. supra p. 105 et sq.

(4) P. 256, sq.

celui-ci. En refusant ou en négligeant de désavouer son inférieur, le ministre s'approprie l'acte illégal et doit en supporter toutes les conséquences, puisqu'il le perpétue et qu'il le renouvelle en quelque sorte en en maintenant volontairement les effets, alors qu'il est en son pouvoir de les faire cesser. M. Frère-Orban, ministre des finances, disait avec raison dans la séance du 10 juin 1862 à la Chambre des Représentants. « Si l'on se « plaignait d'un acte de quelque agent de mon administration, « je ne serais certainement pas reçu à venir répondre : c'est le « directeur général, c'est le secrétaire général, c'est l'inspecteur « ou le contrôleur qui a exécuté cet ordre, qui a donné cet « ordre et je n'ai pas dès lors à m'en préoccuper. Je ne serais « pas écouté si j'émettais une pareille opinion[1]. » Mais pour que le défaut de désaveu donne ouverture à l'action civile, il faut non-seulement que le ministre n'ait pas pu croire à la légalité de l'acte posé par l'agent, il faut en outre, comme dans le cas précédent une abstention coupable : ainsi il faut 1° un fait matériellement contraire à la loi; 2° un dommage qui en est résulté; 3° une erreur inexcusable sur le caractère légal de l'acte, et 4° une inaction coupable de la part du ministre : tel est le cas où, après avoir été dûment averti, il n'a pas immédiatement désavoué l'agent et employé tous les moyens qui étaient en son pouvoir, pour arrêter l'exécution de la mesure.

III. Mais le ministre peut être pénalement, et à plus forte raison civilement responsable des actes de ses inférieurs, alors même qu'il n'aurait reçu aucune connaissance officielle ni privée de la mesure projetée par l'agent, du moment que cette ignorance elle-même aurait sa source dans un mépris de ses devoirs et dans une négligence coupable. Indépendamment des considérations développées précédemment[2], et auxquelles nous nous

(1) *Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 1505-1506.

(2) Voir page 256.

référons constamment dans cette matière, la loi doit encore prévoir la possibilité qu'un ministre hostile à la Constitution, abandonne à ses inférieurs animés des mêmes sentiments que lui, le soin de détruire, une à une, toutes les garanties constitutionnelles des citoyens, sauf à alléguer ensuite son ignorance pour se justifier devant la nation, pour se disculper devant la justice. Au reste, nous le répétons, la responsabilité ministérielle ainsi entendue est non-seulement utile et nécessaire au maintien de la Constitution; elle est encore parfaitement juste et équitable : elle ne constituera une charge trop lourde que pour les ministres qui n'ont ni l'intelligence ni l'activité réclamées par leur haute position et par l'importance de leur mission.

Ce troisième cas de responsabilité, à la différence des deux précédents, offre même ceci de particulier que le ministre ne serait pas admis dans l'espèce à alléguer pour sa justification que l'acte illégal de l'agent a été le résultat d'une erreur excusable. L'excuse qui couvre ici l'agent est étrangère au ministre. Le fait dont la partie lésée se plaint de la part du ministre n'est pas à proprement parler une fausse application de la loi, mais une ignorance coupable de la mesure illégale du subordonné. D'ailleurs comment le ministre pourrait-il soutenir qu'il est tombé dans une erreur excusable par rapport à la légalité d'une mesure qui lui est restée totalement inconnue? Une pareille défense n'aurait aucun sens. Il en résulte que dans cette dernière hypothèse, pour que le ministre soit civilement responsable, il suffit de la réunion des conditions suivantes : 1° un acte illégal; 2° un dommage causé; 3° une ignorance coupable chez le ministre, de la mesure projetée par l'agent.

Dans le cas où le ministre est civilement responsable du fait de son agent, la partie lésée peut avoir deux actions : l'une contre le ministre, l'autre contre l'agent physique, celui-ci étant responsable dans les mêmes cas et sous les mêmes conditions que le

ministre lui-même[(1)]. On peut donc se demander avec raison, si, dans ce cas, le ministre condamné à une réparation civile, aura un recours contre son inférieur? L'affirmative est incontestable toutes les fois que les diverses conditions de la responsabilité civile se trouvent réunies à l'égard du subordonné; car alors le ministre a payé à la décharge de l'auteur direct du fait incriminé, et il doit avoir une action récursoire contre celui-ci, absolument comme les personnes déclarées subsidiairement responsables en vertu de l'art. 1384 du Code civil ont un recours contre les auteurs du fait qui a occasionné le dommage, si le fait est moralement imputable à ces derniers [(2)]. Remarquez toutefois que l'agent physique supportera toujours la condamnation prononcée contre lui, attendu qu'il est personnellement l'auteur du fait dommageable.

Un cas particulier de la responsabilité civile du ministre, est celui prévu par l'art. 116 du Code pénal. Aux termes de cet article, le ministre dont la signature a été surprise dans un but illicite, échappe à toute peine en dénonçant les auteurs de la surprise. C'est avec raison que M. Cambacérès a déclaré au conseil d'Etat lors de la discussion du Code pénal, qu'à son avis cette disposition n'effaçait que l'infraction à la loi pénale sans couvrir la responsabilité civile. En effet, le ministre qui laisse surprendre sa signature, et qui devient ainsi la cause d'un fait illicite est coupable de faute, à moins que la contrainte à laquelle il a été soumis, n'ait été irrésistible, auquel cas il ne peut y avoir d'imputabilité[(3)].

Remarquons en terminant cette matière que l'obligation qui incombe au ministre d'indemniser la partie lésée, existe tant à

(1) Wurtemberg (Const. du 25 septembre 1819, § 53, 1r p.); Suisse (loi du 9 décembre 1850, art. 37).

(2) *Cours de droit civil français de Zachariæ*, 3e édit., t. 3, p 556, § 447. Cf. art. 51 (in fine) C. C. pour les officiers de l'état-civil.

(3) LOCRÉ, *Législ.* t. XV, p. 150, 175 1re colonne; *Annales parlementaires*, 1861-1862, M. VAN HUMBEECK, p. 1509.

l'égard de l'État que des simples particuliers. Le ministre est tenu à une réparation civile envers l'Etat, chaque fois qu'il lèse les intérêts de celui-ci par une mesure illégale et particulièrement quand il dépasse la somme qui lui est allouée pour les dépenses de son département, à moins qu'une loi postérieure ne valide la dépense[1].

(1) Cf. l'art. 37 du projet de loi présenté aux Etats-Généraux des Pays-Bas en 1853 (voir aussi les art. 38 à 42 eod.).

CHAPITRE II.

DE L'EXERCICE DE L'ACTION CIVILE.

Le système adopté par le Congrès national quant à l'exercice de l'action civile contre le ministre n'est que provisoire; l'art. 90 de la Constitution a chargé le pouvoir législatif d'organiser cette matière d'une façon définitive, et lui a laissé toute latitude à cet égard. Nous avons donc l'obligation d'examiner les règles de l'exercice de l'action civile contre un ministre, non-seulement au point de vue de la législation actuelle, mais encore d'après la science rationnelle.

§ I. *De l'action civile, suivant la législation actuelle.*

L'action civile dirigée contre un ministre pour faits d'administration ou pour faits étrangers à ses fonctions, est-elle soumise à une autorisation préalable? Quelle est la juridiction compétente pour connaître de cette action? Voilà les deux questions que nous avons à résoudre.

Les dispositions de notre pacte fondamental concernant l'action civile, sont celles des articles 24 et 90.

L'art. 24 porte : « Nulle autorisation préalable n'est nécessaire « pour exercer des poursuites contre des fonctionnaires publics « pour faits de leur administration, sauf ce qui est statué à « l'égard des ministres. » Pour apprécier la portée de cette disposition, il faut se rappeler que d'après la Constitution française

du 22 frimaire an VIII (art. 75) tous les fonctionnaires publics jouissaient d'une garantie administrative, laquelle s'opposait à leur poursuite pour faits commis dans l'exercice de leurs fonctions sans une autorisation préalable du conseil d'État et cette prohibition s'étendait tant à l'action civile qu'à l'action publique. L'art. 24 de la Constitution belge abolit cette garantie en règle générale et sauf ce qui est statué à l'égard des ministres. Il importe donc avant tout de rechercher l'étendue de l'exception annoncée pour les ministres. Il nous paraît certain que le Congrès a entendu faire une réserve pour les poursuites *tant civiles que criminelles* à exercer contre un ministre pour faits de son administration. Tel était en effet, le double objet du privilège accordé par la Constitution de l'an VIII. Ce privilège est renversé en principe, sauf une restriction en ce qui concerne les ministres. Or, l'exception doit être de même nature que l'ancienne règle, alors surtout que le texte qui l'établit est général et absolu. D'ailleurs, les motifs de subordonner à une autorisation préalable, les poursuites contre un ministre pour faits de son administration sont identiques, soit que la poursuite ait lieu au civil, soit qu'elle ait lieu au criminel. Si toute personne se croyant lésée par un acte émanant du ministre, pouvait sans entrave ni contrôle, demander de ce chef des dommages et intérêts, les ministres seraient inévitablement en but à de nombreux procès souvent injustes, parfois même odieux. A ce point de vue, leur position mérite une protection égale à celle qu'on leur accorde lorsqu'il s'agit de réclamer contre eux l'application d'une peine à raison de leurs fonctions. Ces diverses considérations ont été développées au Congrès par M. Lebeau. Un membre de cette assemblée, M. de Theux, avait demandé la suppression de la disposition finale de l'art. 24 parce qu'à son avis, il fallait laisser un libre cours à l'action civile résultant de la gestion ministérielle et ne l'astreindre à aucune formalité. Mais M. Lebeau et plusieurs autres membres combattirent énergiquement cette

opinion en s'appuyant sur les motifs que nous venons d'indiquer et leur opinion prévalut [1]. Deux autres amendements conçus dans le même sens que la proposition de M. de Theux furent pareillement repoussés par le Congrès. L'un celui émanant de M. Jacques, était conçu comme suit : « Chacun peut poursuivre en réparation des atteintes portées à ses droits et sans « autorisation préalable tous fonctionnaires et agents publics, « qui ont signé, exécuté ou fait exécuter les actes dont ces « atteintes sont résultées. » Ces deux amendements eurent le même sort que celui de M. de Theux, ils furent rejetés par le Congrès national. Il résulte donc des discussions auxquelles l'art. 24 de la Constitution a donné lieu qu'aucune demande en dommages et intérêts ne peut être formulée contre un ministre pour faits de son administration, sans autorisation préalable [2].

Examinons maintenant l'organisation que l'art. 90 de la Constitution est venu donner à l'exception annoncée par l'art. 24? L'art. 90 commence par conférer d'une manière absolue à la Chambre des Représentants le droit de mettre les ministres en accusation et à la Cour de cassation celui de les juger. Ainsi l'action civile de la partie lésée par un ministre dans l'exercice de ses fonctions, doit être autorisée par la Chambre des Représentants et portée devant la Cour de cassation. Cependant le Congrès ordonne en même temps au pouvoir législatif de régler par une loi définitive l'exercice de l'action civile, sans lui imposer à cet égard aucune prescription. Il est donc permis au législateur de s'écarter de la théorie provisoire de la Constitution. Mais, remarquons-le, non-seulement cette dérogation est purement facultative pour le législateur et celui-ci conserve une liberté pleine et entière de maintenir le système de la Constitution,

(1) *Annales parlementaires*, 1862-1863. Rapport de M. Defré, p. 10.

(2) *Annales parlementaires*, 1861-1862. M. Van Humbeeck, p. 1507. Id. 1862-1863. Documents. Rapport de M. Defré, p. 751, p. 10-11 du rapport. Id. 1864-1865. MM. Van Overloop, p. 953, et Delcour, p. 972.

mais dans tous les cas l'exception ne porte que sur l'avenir. Le principe général proclamé par l'art. 90 de la Constitution dans sa première disposition et d'après lequel la Chambre des Représentants est appelée à autoriser l'exercice de l'action civile contre un ministre pour faits relatifs à ses fonctions et la Cour de cassation à la juger, ce principe restera debout jusqu'à ce qu'une loi organique en aura décidé autrement [1].

Pour soutenir la thèse contraire on pourrait, comme on l'a fait dans une récente discussion [2], invoquer les paroles prononcées par M. Jottrand au Congrès national dans la séance du 6 février 1831. D'après cet orateur, il ne fallait pas forcer les parties lésées d'intenter leur action devant la Cour de cassation, mais leur laisser au contraire la faculté de les porter devant tous autres tribunaux que la Cour de cassation. Cette observation de M. Jottrand n'a point reçu l'approbation du Congrès, lequel s'est contenté d'adopter la rédaction de l'art. 90, telle qu'elle était proposée par M. Raikem au nom de la section centrale. Or les termes de la Constitution sont formels en faveur de l'autorisation de la Chambre des Représentants et de la compétence de la Cour de cassation, lorsqu'il s'agit de l'exercice de l'action civile contre un ministre pour faits de son administration ; et contre un texte si clair et si précis, ne peuvent en aucune manière prévaloir des opinions individuelles exprimées au Congrès [3].

Aussi la jurisprudence s'est-elle prononcée constamment dans ce sens. Un arrêté royal en date du 11 novembre 1833 portait

(1) Nous nous référons à ce sujet aux explications que nous avons données antérieurement en nous occupant des crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions, l'analogie entre les deux cas étant parfaite (voyez p. 179).

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Van Overloop, p. 955.

(3) Au surplus le Congrès national devait d'autant moins attacher d'importance aux observations de M. Jottrand, que la théorie contraire de l'art. 90 était purement provisoire et qu'une loi organique pouvait en disposer autrement (voyez p. 270 sq).

que « démission de ses fonctions était accordée sur sa demande au major Le Charlier. » Celui-ci résolut d'attraire en justice le baron Evain qui avait contresigné cet arrêté comme ministre de la guerre. Le Charlier, se fondant sur l'art. 1382 du Code civil, demandait la condamnation personnelle du ministre à des dommages-intérêts pour avoir perdu son grade par le faux exposé que le baron Evain aurait fait au Roi d'une demande de démission qui n'aurait jamais existé. Le 21 Novembre 1840, le tribunal de première instance de Bruxelles rendit un jugement par lequel il se déclarait incompétent parce qu'il s'agissait d'un acte administratif dont les tribunaux n'avaient pas à connaître. Le Charlier se pourvut en appel contre cette décision. La Cour d'appel de Bruxelles, par un arrêt du 24 mai 1843, mit l'appel à néant, en se fondant sur les considérants suivants : « Attendu que le « fait, en raison duquel la réparation du dommage est demandée, émane d'un ministre dans l'exercice de ses fonctions; « Attendu que l'appréciation de ce fait dans ses rapports avec « la responsabilité ministérielle n'appartient qu'à la Chambre « des Représentants et à la Cour de cassation [1]. »

Plus tard la Cour de cassation proclama le même principe dans l'affaire Jones. Une jeune Anglaise, que son avocat devant la Cour de cassation affirmait, dans un mémoire imprimé, être douée d'une beauté peu commune, avait été expulsée en 1845 de la Belgique par ordre de M. l'Administrateur de la sûreté publique, M. Hody. Après avoir obtenu en référé devant le tribunal d'Anvers une ordonnance suspendant l'effet de la mesure de police prise à son égard, Mlle Jones succomba devant la Cour d'appel. Se croyant néanmoins victime d'une mesure arbitraire et illégale, Mlle Jones demanda aux tribunaux belges de condamner M. l'administrateur de la sûreté publique à lui

(1) *Pasicrisie*, Cour d'appel, année 1843, p. 183. *Annales parlementaires*, 1862-1863. Documents. Rapport de M. Defré, p. 751.

payer des dommages et intérêts. Le tribunal de première instance la débouta de sa demande; mais celle-ci fut accueillie par un arrêt de la Cour de Bruxelles du 4 juillet 1846. M. Hody se pourvut, sans succès, en cassation contre cet arrêt. La Cour de cassation maintint le jugement rendu par la Cour d'appel de Bruxelles et n'admit aucun des moyens invoqués par M. l'administrateur de la sûreté publique. L'arrêt qu'elle rendit le 13 janvier 1858 contient entre autres le considérant suivant, qui prouve que la Cour de cassation admettait la théorie émise en 1843 par la Cour d'appel de Bruxelles. « Attendu, portait l'arrêt, qu'il est « incontestable que les articles 90 et 134 de la Constitution, qui « créent une juridiction exceptionnelle en vue de l'exercice de la « responsabilité ministérielle, sont dictés par de hautes considéra- « tions d'intérêt général; que ces articles consacrent moins une « faveur au profit des ministres qu'une disposition d'ordre public « que justifient les nécessités du gouvernement; qu'il suit de là « qu'en supposant que les articles invoqués fussent applicables « à l'espèce, la Cour d'appel eut dû même dans le silence des « parties se déclarer incompétente; qu'en ne le faisant point, elle « aurait violé les règles constitutionnelles qui lui refusaient toute « juridiction et que de ce chef son arrêt pourrait être déféré à « la censure de la Cour de cassation[1]..... »

En France, sous l'empire de la charte, la jurisprudence maintint strictement l'observation des mêmes principes. Il fut admis qu'en l'absence d'une loi particulière sur la responsabilité des ministres, les tribunaux ne pouvaient pas connaître d'une demande en dommages et intérêts ayant sa source dans la gestion ministérielle et son fondement dans l'article 1382 du Code civil[2].

Nous nous sommes occupés jusqu'ici spécialement de l'action

(1) *Pasicrisie*. C. cass., année 1848, p. 253.

(2) Arrêt de la Cour de Paris, 2 mars 1829. Cet arrêt est cité dans le *dictionnaire de droit public et administratif publié par Albin Leurat*. Cf. rapport de M. Defré, p. 13-15.

civile pour faits d'administration du ministre. Les mêmes règles sont-elles applicables à l'action civile ordinaire résultant de crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions ? Cette action a-t-elle également besoin d'être autorisée par la Chambre des Représentants et doit-elle être portée devant la Cour de cassation ? La loi de 1865 en a disposé ainsi pour l'action publique résultant d'un délit ordinaire ; il doit être admis qu'avant la publication de cette loi, le texte de l'art. 90 de la Constitution conduisait au même résultat [1]. Nous venons d'adopter la même interprétation à l'égard des poursuites civiles contre un ministre pour faits de son administration. Dès lors la logique, comme le texte absolu de l'art. 90 de la Constitution dans sa première disposition, nous oblige à attribuer également à la Cour de cassation la connaissance de l'action civile ordinaire contre un ministre en la subordonnant à l'autorisation préalable de la Chambre des Représentants. Nous ne discutons pas cette théorie dont nous présenterons nous-mêmes la critique dans le paragraphe suivant; mais, aussi longtemps que la loi n'en aura pas décidé autrement, cette doctrine est une conséquence juridique de la rédaction de l'art. 90 de notre Constitution, conséquence à laquelle il nous paraît impossible de nous soustraire [2].

§ II. *De l'action civile, d'après la science rationnelle.*

Nous venons d'exposer quel est dans notre système actuel de législation, l'organisation de l'action civile dirigée contre un ministre. Nous allons maintenant, en envisageant la question

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Documents : rapport de M. Delcour, p. 670. Voir p. 179.

(2) Nous pouvons renvoyer purement et simplement aux développements que nous avons donnés plus haut (p. 264); ils s'appliquent en tous points à l'hypothèse que nous discutons. Le projet de la loi de 1865 confirmait d'une façon absolue notre théorie dans son article 7.

au point de vue théorique, examiner quelles règles devrait suivre le législateur dans la confection d'une loi définitive sur l'exercice de l'action civile.

Un point peut être considéré comme constant : c'est que l'action civile pour faits d'administration du ministre ne peut être introduite devant les tribunaux sans l'autorisation de la Chambre des Représentants. Sans doute à s'en tenir aux termes de l'art. 90 de la Constitution, le législateur resterait d'une façon absolue appréciateur de l'opportunité de l'autorisation de la Chambre. Mais la pensée du Congrès s'est manifestée d'une manière formelle par le rejet de tous les amendements qui tendaient à supprimer l'intervention de la Chambre, par l'adoption de la rédaction actuelle de l'art. 24 de la Constitution, et surtout par les discussions qui ont précédé ces divers votes et d'où il résulte que le Congrès national considérait dans l'espèce, l'intervention de la Chambre des Représentants comme une nécessité absolue[1]. En théorie, la question n'est pas douteuse : affranchir l'action civile contre le ministre de tout contrôle, c'est rendre les chefs des départements ministériels victimes d'une foule de demandes téméraires ou passionnées, découlant naturellement et nécessairement de leur administration. Aussi la nécessité d'obtenir l'autorisation de la Chambre des Représentants pour pouvoir exercer des poursuites civiles contre un ministre à raison de faits relatifs à ses fonctions, n'a-t-elle pas été contestée quand cette question a été soulevée dans nos assemblées parlementaires; ce principe fut reconnu implicitement par la proposition de MM. de Gottal et Goblet présentée à l'occasion de l'affaire Hayez[2], et par celle de M. Van Overloop, lors de la discussion de la loi belge de 1865[3].

(1) Voir p. 265 et sq.

(2) *Annales parlementaires* 1861-1862, p. 1493. Art. 2. Cf. M. Van Humbeeck, p. 1507-1508.

(3) Art. 5 § 2. *Annales parlementaires*, 1864-1865, p. 958.

Il existe de plus sérieuses et de plus nombreuses divergences sur le point de savoir à quel tribunal doit être déférée l'action civile intentée contre un ministre pour faits de son administration et quelles sont les règles à suivre pour l'exercice de l'action civile ordinaire. Aux termes de l'art. 3 du code d'instruction criminelle, toute personne lésée par un crime ou par un délit peut opter entre deux juridictions : elle peut demander des dommages et intérêts aux tribunaux civils ou aux tribunaux de répression[1]. Mais si elle prend le premier parti, si, au lieu d'exercer l'action civile conjointement avec l'action publique, la partie lésée l'intente séparément devant le juge civil, l'exercice en est suspendu, tant qu'il n'a pas été prononcé définitivement sur l'action publique, intentée avant ou pendant la poursuite de l'action civile[2]. En appliquant ces principes à l'action civile dirigée contre un ministre, nous arriverions au résultat suivant. Tant que la Chambre des Représentants n'aura pas autorisé les poursuites criminelles, la partie lésée devra porter son action en dommages et intérêts devant les tribunaux civils ordinaires, sauf à obtenir l'autorisation de la Chambre dans les cas où celle-ci est requise[3]. Mais, du moment que la Cour de cassation se trouverait saisie de l'action publique par le vote de la Chambre, la partie lésée aurait le choix de soumettre sa demande à la Cour de cassation aussi longtemps que celle-ci reste saisie, ou bien de s'adresser aux tribunaux civils ordinaires, sauf dans ce dernier cas à surseoir aux poursuites civiles jusqu'au jugement définitif de l'action publique. Voilà la double conséquence qui résulte au point de vue de la compétence, de l'application des principes généraux à la poursuite civile du ministre.

(1) Pourvu que s'il s'agit d'une Cour d'assises, celle-ci soit déjà saisie par un arrêt de mise en accusation.

(2) Haus, *Cours de droit criminel*, p. 540.

(3) C'est-à-dire en théorie quand la demande a sa source dans la gestion ministérielle.

Cette double conséquence peut-on l'admettre ? Convient-il en outre de dispenser de toute formalité l'action civile ordinaire contre un ministre ? Nous pensons que sur ces divers points, il faut maintenir strictement le droit commun, sans y apporter aucune modification. D'une part, il faut conserver à la partie lésée par un ministre, soit dans l'exercice de ses fonctions, soit en dehors de cet exercice, l'option entre les juridictions civile et répressive que lui accorde les principes fondamentaux de l'instruction criminelle. D'autre part, il faut affranchir de toute autorisation quelconque l'action civile ordinaire contre un ministre. Quatre propositions relatives à cet important objet, ont déjà été soumises à la Chambre des Représentants; elles sont loin de présenter une solution uniforme de la question. L'une d'elles eut pour auteur MM. de Gottal et Goblet : son art. 1 déférait aux tribunaux civils ordinaires la connaissance de l'action civile contre le ministre pour faits de son administration [1]. La discussion de la loi de 1865 fit surgir les trois autres propositions. Un amendement de M. Van Overloop reproduisait la même disposition que la proposition de MM. de Gottal et Goblet et en outre laissait entièrement sous l'empire des principes généraux, l'exercice de l'action civile ordinaire [2]. Telle n'avait pas été l'opinion des membres de la commission de la Chambre des Représentants chargée d'élaborer le projet de loi sur les crimes et délits commis par les ministres en dehors de l'exercice de leurs fonctions; d'après l'art. 7 du projet de la commission, l'action civile résultant de semblables crimes et délits devait être introduite devant la Cour de cassation, et elle ne pouvait l'être qu'en même temps que l'action publique, de sorte qu'elle était virtuellement subordonnée à l'autorisation de la Chambre des Représentants [3].

---

(1) *Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 493.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865, p. 957-958. Art. 4 et 5 § 1 de cette proposition.

(3) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Documents : rapport de M. Delcour,

Ce dernier système est inadmissible. L'unique considération, sur laquelle on peut le faire reposer est la suivante : après que la Cour de cassation a statué sur l'action publique avec la plus grande solennité possible, il ne faut pas, dit-on, que le débat puisse encore se renouveler sous une autre forme devant une juridiction inférieure; cette manière de procéder serait contraire à la dignité de la Cour suprême[1]. Cet argument est sans aucune valeur. D'abord le jugement de l'action publique exerce sur l'action civile résultant du même fait et non encore jugée, une influence nécessaire et forcée. Le jugement criminel a l'autorité de la chose jugée à l'égard de la demande civile. Cette doctrine est celle de Merlin[2]; elle est soutenue également par M. Haus[3], professeur à l'Université de Gand, et un remarquable arrêt de la Cour de cassation de France, en date du 7 mars 1855, a formellement décidé que l'action publique est préjudicielle à l'action civile résultant du même fait. Dès lors, on n'a pas à craindre dans l'espèce des décisions contradictoires de la part du juge civil, lequel est lié par le jugement criminel; on n'est donc pas fondé à redouter de voir l'arrêt de la Cour suprême contredit. Or, s'il en est ainsi, comment la dignité de la Cour de cassation pourrait-elle être compromise, comment un intérêt public quelconque pourrait-il être froissé par une instance séparée devant la juridiction civile? La Cour d'assises, comme émanation de la Cour d'appel, n'est-elle pas placée dans la hiérarchie judiciaire au dessus des tribunaux de première instance? Cependant le particulier lésé par un crime n'est pas tenu de soumettre sa demande en réparation civile à la Cour d'assises; il lui est loisible de la formuler

p. 673. Nous parlerons dans un instant du quatrième projet, à savoir de l'amendement de M. Pirmez (p. 277 sq.).

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Delcour, p. 973-982. Documents. Rapport de M. Delcour, p. 672.

(2) *Répertoire*, v° *chose jugée* § 15 et v^is non bis in idem n°s 15-16.

(3) *Cours de droit criminel*, t. I n° 629-640. Contra Toullier, t. VIII, p, 30-59, t. X, p. 240 sq.

devant les tribunaux de première instance, sans qu'il en résulte la moindre déconsidération pour la première juridiction[1]. Un arrêt cassé par la Cour de cassation elle même pour violation de la loi, ne peut-il pas être regardé comme parfaitement légal par une autre Cour à laquelle le jugement du fond de l'affaire a été renvoyé et qui peut ainsi se prononcer dans le même sens que les premiers juges et contre l'opinion de la Cour de cassation? Ce conflit, ce démenti véritable donné à la Cour suprême nous parait-il de nature à affaiblir l'autorité à laquelle cette cour a droit? Evidemment non. Il en résulte que le système que nous combattons, ne peut avoir le fondement qu'on lui assigne. D'ailleurs la considération que l'on invoque, ne s'applique évidemment qu'au cas où la Cour de cassation a déjà été saisie de l'action publique et a statué sur celle-ci. En l'absence de toute poursuite criminelle, l'argument vient complètement à tomber puisqu'alors il ne s'agit plus de reproduire sous une forme nouvelle le débat clos devant la Cour de cassation, mais au contraire de déférer pour la première fois le litige aux tribunaux; la dignité de la Cour de cassation est donc entièrement hors de cause dans cette dernière hypothèse[2]. Dira-t-on que les tribunaux ordinaires ne possèdent pas les connaissances suffisantes pour apprécier les actes d'administration posés par les ministres? Mais comment ces tribunaux, qui sont considérés comme capables pour statuer sur des questions administratives à l'égard de tous les fonctionnaires publics, deviendraient-ils tout d'un coup incapables, parce que l'acte émane d'un ministre? Le jury n'est-il pas appelé par notre Constitution à juger les délits politiques? Nous pouvons donc conclure en disant qu'il n'existe aucun motif pour priver les particuliers lésés par un ministre, soit par suite de faits relatifs aux fonctions de celui-ci, soit par suite de faits qui y sont étrangers, de l'option que leur

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, M. Dupont, p. 980.
(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865. M. Mouton, p. 977.

accorde le droit commun. L'art. 3 du Code d'instruction criminelle doit recevoir sa pleine et entière application dans l'espèce.

Il ne faut pas davantage enchaîner par la nécessité d'une autorisation préalable l'action civile ordinaire contre un ministre. En effet, il ne s'agit pas ici de protéger le ministre contre des procès vexatoires provoqués par des mesures administratives, sortis de la nature même des fonctions ministérielles ; il ne peut être question ici que de la poursuite d'une obligation qui a sa source exclusive dans la vie privée du ministre. Il est vrai que l'art. 2 de la loi de 1865 en a disposé autrement pour l'action publique résultant d'un délit ordinaire commis par le ministre. Mais en exigeant ici encore l'intervention de la Chambre des Représentants, le législateur belge a considéré que dans certains cas l'intérêt public pouvait ne pas permettre d'enlever un ministre à ses fonctions (1). Or, une demande civile ne peut pas avoir pour effet de priver la nation des talents et des lumières d'un homme d'État; elle ne peut jeter aucun trouble dans l'administration publique, ni causer aucun tort au pays. Sous ce rapport donc, une différence capitale sépare les effets d'une action publique et d'une condamnation criminelle de ceux d'une poursuite purement civile et d'une condamnation à des dommages et intérêts. Il n'existe donc aucun motif pour faire intervenir une autorité quelconque dans une poursuite purement civile et étrangère aux fonctions ministérielles (2).

---

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865. Documents. Rapport de M. Delcour, p. 672.

(2) Indépendamment de ces considérations principales, on peut encore faire valoir contre la théorie que nous combattons les arguments que voici :

1° La partie lésée serait dans ce cas privée de tout recours en appel.

2° En cas d'acquittement du ministre, la partie civile devrait supporter les frais généralement énormes de l'action criminelle. Dans le procès contre les derniers ministres de Charles X, ces frais s'élevèrent à plus de 100,000 francs. Or, cette responsabilité éventuelle est une grave atteinte portée aux droits des particuliers lésés.

3° Puisque l'action civile ne pourrait être portée devant la Cour de cassation

Entre le système qui maintient les principes généraux dans toute leur pureté et celui qui se prononce en faveur de la compétence absolue et exclusive de la Cour de cassation et qui rend en outre l'action civile dépendante de l'action publique, est venu se placer comme une espèce de moyen terme, l'amendement de M. Pirmez (1). Cet amendement qui concernait exclusivement l'action civile ordinaire, consacrait deux règles principales. D'une part aussi longtemps que l'action publique n'avait pas été mise en mouvement la poursuite civile conservait son libre cours devant la juridiction civile ordinaire. Mais d'autre part, du moment que la Cour de cassation était saisie de l'action publique, l'incompétence

qu'en même temps que l'action publique, celle-ci étant éteinte par le décès du ministre, il s'en suivrait que la partie lésée ne pourrait former une demande en réparation civile contre les héritiers du ministre décédé avant le jugement définitif.

4° Les tribunaux civils ordinaires qui fournissent des garanties suffisantes pour une bonne administration de la justice, quand l'obligation du ministre dérive d'un contrat, d'un quasi contrat ou d'un quasi délit, doivent présenter les mêmes sûretés quand la dette a sa source dans un crime ou dans un délit ordinaire. Lorsqu'il s'agit de délits relatifs aux fonctions ministérielles, ces mêmes tribunaux ne peuvent être capables pour résoudre des questions d'administration à l'égard de tous les fonctionnaires publics et incapables à l'égard des ministres. Le système que nous combattons est donc inconséquent et contradictoire. Aussi la théorie de la compétence exclusive de la Cour de cassation n'a-t-elle pas prévalu dans la pratique. En France, on est même allé plus loin; on a dénié toute compétence à la Chambre des Pairs pour connaître de l'action de la partie lésée. Par un arrêt du 29 novembre 1830, cette Chambre repoussa l'intervention des parties lésées dans le procès contre les ministres de Charles X, et lors de la discussion du projet de loi de 1834 sur la responsabilité des ministres, la même Chambre des Pairs maintint sa jurisprudence sur la proposition de Pasquier, dans la séance du 15 avril 1836. (Rapport de M. Defré, p. 14.). Remarquons toutefois que la Chambre des Pairs de France, corps essentiellement politique, diffère fondamentalement de notre Cour de cassation, laquelle est un des organes constitutionnels du pouvoir judiciaire. Il n'y a donc rien d'étonnant si chez nos voisins, on a écarté complétement la Chambre des Pairs, mais les motifs par lesquels on s'est laissé guider, sont étrangers à la Cour de cassation. (*Annales parlementaires*, 1864-1865. M. DELCOUR, p. 973.)

(1) *Annales parlementaires*, 1864-1865, p. 981. En cas d'acquittement du ministre, les frais de l'action publique ne devoient pas être supportés par la partie lésée, mais ils étaient à la charge exclusive de l'État. Cette disposition est fort juste.

des tribunaux ordinaires pour connaître de la demande en réparation civile était proclamée; la partie lésée devait, à peine de déchéance, soumettre sa demande en dédommagement à la Cour de cassation avant le jugement définitif de l'action publique et même, si l'action civile avait été portée antérieurement devant la juridiction civile sans être définitivement jugée au moment de la poursuite criminelle, la juridiction civile était désaisie de plein droit.

On fonde cette restriction aux principes généraux sur les motifs suivants. Quand la Cour de cassation est saisie de la connaissance de l'action criminelle par suite du vote de la Chambre des Représentants, la dignité de la Cour de cassation, s'oppose, dit-on, à ce que toute autre juridiction puisse encore débattre les mêmes questions et rendre un jugement contradictoire avec l'arrêt de la Cour suprême. On ajoute que la partie lésée n'a aucun intérêt à réclamer le maintien du droit commun, attendu qu'il est impossible, à cause de la notoriété des faits, que les particuliers perdent leur action civile par ignorance de la poursuite criminelle et ne puissent ainsi la soumettre à la Cour de cassation avant le jugement définitif de l'action publique. La Cour suprême offre à la partie civile au moins autant de garanties que la juridiction ordinaire.

Nous avons déjà répondu précédemment au premier de ces arguments[1] : l'autorité de l'arrêt de la Cour de cassation, qui met fin à l'action publique, et la dignité de cette Cour ne sont pour rien dans le débat, comme nous l'avons prouvé. Le second motif qu'on invoque n'est pas plus concluant : la partie lésée n'a, dit-on, aucun intérêt à réclamer l'observation du droit commun. Admettons cette opinion; mais la question n'est pas une question d'intérêt, c'est une question de principe. Existe-t-il un motif pour s'écarter dans l'espèce des règles du droit commun? On n'en cite aucun qui résiste à un examen un peu sérieux. Qu'importe dès lors que la partie lésée soit sans intérêt! Les principes généraux doivent recevoir leur application à tous les cas qui peuvent se présenter,

(1) Voyez p. 274 et sq.

aussi longtemps que des considérations positives ne nous obligent pas de les repousser. D'ailleurs l'argumentation tirée du défaut d'intérêt des particuliers conduit à des résultats complètement inacceptables, si la circonstance qu'une partie est sans intérêt, suffit pour attribuer la connaissance de l'affaire à la Cour de cassation ; mais alors pourquoi ne pas déclarer tout d'abord que la juridiction ordinaire est absolument incompétente pour connaître d'une demande en dommages et intérêts dirigée contre un ministre, que la Cour de cassation soit ou non saisie de l'action publique résultant du même fait, que l'obligation du ministre ait sa source dans un crime, dans un délit ou bien dans un contrat, un quasi-contrat ou un quasi-délit? Pourquoi ne pas déférer toutes les affaires civiles et criminelles à la Cour de cassation, sous prétexte que les parties sont sans intérêt pour réclamer le juge ordinaire? L'argument de nos adversaires prouve trop, donc il ne prouve rien.

Aussi la compétence des tribunaux civils ordinaires quand il s'agit d'une action civile résultant de faits d'administration du ministre, a-t-elle été formellement reconnue par plusieurs lois étrangères sur la responsabilité ministérielle [1] et le silence des autres lois sur la question, prouve assez qu'on s'y est tacitement prononcé en faveur du maintien des principes généraux.

Ajoutons que, lorsqu'il s'agit de contraventions commises par les ministres hors de l'exercice de leurs fonctions, les tribunaux de répression ordinaires sont compétents pour connaître du délit et pour appliquer la peine [2]. Il est donc évident en ce qui concerne les offenses légères, que l'art. 3 du Code d'Instruction criminelle doit recevoir sa pleine application.

(1) Bavière, loi du 4 juin 1848, art. 13 2°; Pays-Bas, loi du 22 avril 1855, art. 36; Norwège, loi du 7 juillet 1828, chap. IV, § 23 2°. Mais la loi Suisse du 9 décembre 1850 dans son art. 33 porte que l'action en dommages et intérêts sera renvoyée au tribunal fédéral.

(2) Voyez p. 206 sq.

CHAPITRE III.

DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DE L'ÉTAT.

Nous venons de voir que les particuliers lésés par un ministre agissant dans l'exercice de ses fonctions, ne peuvent soumettre *de plano* leur demande en réparation civile à la juridiction compétente. La poursuite civile exercée contre un ministre pour faits de son administration, a besoin d'être autorisée par la Chambre des Représentants. Celle-ci peut donc ou accorder ou refuser l'autorisation nécessaire.

Les motifs, qui servent de base à ce refus, peuvent être de nature très différente. La Chambre peut être d'avis que l'acte imputé au ministre par la partie plaignante n'est pas illicite, ou que le fait bien qu'illicite n'a causé aucun tort, ou enfin que le ministre n'est pas coupable d'avoir posé le fait matériellement contraire à la loi et dommageable. Or dans notre système, la mesure imputée au ministre peut constituer une illégalité flagrante et avoir produit un préjudice évident, sans qu'on puisse en rendre le ministre même civilement responsable. C'est ce qui arrivera toutes les fois que le ministre peut alléguer à son appui une erreur de droit excusable, c'est-à-dire invoquer en faveur de son interprétation erronée de la loi des considérations d'une valeur réelle qui ont donné lieu à la fausse application de la loi. Dans ce cas, on ne peut dire que le ministre soit à l'abri de toute faute. Cependant le législateur, eu égard aux nécessités de l'administration, doit l'affranchir de toute responsabilité. Mais la loi qui couvre le fonctionnaire public de sa protection, ne doit-elle donc rien faire pour le particulier lésé par le fait illicite? Ne

doit-elle considérer que la position de celui qui est tombé dans l'erreur sans se préoccuper de celui qui en a été la victime? Nous pensons que l'État ou la société publique doit ici se substituer au ministre et se rendre solidaire du dommage illicite causé par la faute de ce dernier. En d'autres termes, dans le cas que nous envisageons, les particuliers auxquels la Chambre des Représentants refuse l'autorisation nécessaire pour poursuivre le ministre en réparation civile, peuvent diriger leur action en dommages et intérêt contre l'État lui-même qui est tenu de prendre à sa charge le dommage causé.

Nous fondons notre théorie sur les considérations suivantes :

1° La loi, qui formerait obstacle à la réparation du dommage causé par le fait illicite d'un citoyen quelconque et qui dénierait toute action de ce chef à la partie lésée, consacrerait une véritable spoliation. Elle perdrait de vue qu'une loi d'exception et de concession pour les uns, ne doit jamais être une source de perte et de ruine pour les autres. Si elle protége le fonctionnaire dans l'intérêt général, elle ne doit pas priver un particulier d'un droit acquis. Une arrestation est opérée sur les ordres d'un ministre ; les tribunaux la déclarent illégale et elle a causé un préjudice constant; si l'erreur du ministre est excusable, il sera à l'abri de toute poursuite civile; nous le voulons bien; nous le réclamons même; mais la partie lésée sera-t-elle donc dépouillée sans indemnité ? Sera-t-elle privée sans compensation aucune d'un droit acquis ? L'équité repousse une pareille conséquence. Ce serait une flagrante injustice. Or, si la partie lésée doit conserver la propriété de son action civile et si la responsabilité ne peut atteindre l'auteur matériel du fait, à qui, si ce n'est à l'État, remontera-t-elle pour obtenir des dommages et intérêts ?

2° En droit comme en équité, nous arrivons à la même conclusion. Aux termes de l'art. 1384 du Code civil, tout commettant est responsable du dommage causé par son préposé. Or, les

ministres ne sont-ils pas les agents responsables du pouvoir exécutif, ne représentent-ils pas l'État en ce qui concerne les intérêts du pouvoir exécutif ? Dès lors l'État ne doit-il pas être civilement responsable des actes posés par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions ? La responsabilité civile de l'État vis-à-vis des particuliers lésés par un ministre, n'est donc qu'une conséquence pure et simple, un corrollaire nécessaire des principes généraux sur la responsabilité de tout commettant [1]. Aussi des auteurs ont-ils formellement posé le principe que l'État est responsable en vertu de l'art. 1384 du Code civil du dommage causé par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions [2].

En fait, plusieurs administrations ou régies publiques ne sont-elles pas, de l'aveu de tous, responsables comme tout commettant, des dommages causés par leurs employés, agents ou serviteurs [3] ? En particulier n'en est-il pas ainsi pour l'administration des chemins de fer de l'État [4], pour celle des postes aux lettres et pour celle des douanes ?

Au reste, il est un cas particulier où la responsabilité civile de l'État à raison d'actes émanés de ministres dans l'exercice de leurs fonctions, ne peut donner lieu à aucune contestation ; c'est quand l'État a tiré profit du fait illicite posé par le

---

(1) Et si on se refusait à voir dans les ministres des organes du pouvoir exécutif, on serait au moins forcé de les considérer comme les préposés du Roi, et, si l'art. 1384 du Code civil ne peut recevoir d'application au souverain irresponsable, pour tous les actes du gouvernement, la nation de qui émanent tous les pouvoirs (art. 25 de la Constitution), donc aussi les pouvoirs du Roi, ne devrait-elle pas encore être tenue à la place de celui-ci en vertu du même art. 1384? La responsabilité de l'État, à ce point de vue, ne ferait donc que s'élever d'un degré; de directe, elle deviendrait indirecte

(2) HAUS, *Cours de droit criminel*, t. I, nº 391, II. ZACHARIAE, *Cours de droit civil françois*, 3e édition, t. III, p. 551, § 447.

(3) Arrêt Cour de Liége, 15 juin 1846.

(4) HAUS, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 307, note 2 et 3. ZACHARIAE, *Cours de droit civil français*, 3e édition, t. III, p. 551, note 15. — Arrêt Cour de Liége, 8 mars 1849.

ministre. Par exemple, la construction d'un chemin de fer par l'État est décrétée par les Chambres. Le ministre des travaux publics passant au-dessus de la formalité de l'envoi en possession après l'expropriation judiciairement prononcée, démolit une maison. Dans l'espèce l'Etat a retiré de la mesure illégale du ministre un avantage évident, puisque la démolition de la maison a accéléré l'achèvement du chemin de fer dont la construction était entreprise par le gouvernement. On appliquera ici les principes généraux du droit : quiconque s'enrichit injustement aux dépens d'autrui est tenu de réparer le dommage causé jusqu'à concurrence de son émolument. La partie lésée pourra donc diriger son action en dommages et intérêts contre l'État, si elle ne peut ou ne veut poursuivre le ministre des travaux publics. Ce cas s'est présenté devant les tribunaux belges et il a été résolu dans le sens que nous venons d'indiquer.

3° La responsabilité civile de l'État n'est pas tellement anormale qu'elle n'ait été consacrée par le législateur dans des cas analogues à celui dont nous nous occupons ici. En cas d'amnistie, lorsque l'acte d'amnistie abolit par une disposition formelle l'action et les adjudications civiles, la Société a l'obligation d'indemniser elle-même les parties lésées qu'elle dépouille de leurs droits dans l'intérêt général ; car une loi d'oubli et de pardon pour les uns ne doit pas être une œuvre de spoliation et de ruine pour les autres (1).

4° La théorie que nous préconisons trouve un appui précieux dans la loi suisse du 9 décembre 1850. En Suisse comme en Belgique, les organes supérieurs du pouvoir exécutif (membres du Conseil fédéral) ne peuvent être poursuivis ni au criminel ni au civil pour faits relatifs à leurs fonctions sans l'autorisation préalable de l'Assemblée fédérale (Conseil national et Conseil

(1) Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, n° 253, III, et n° 645. Cf. les paroles de M. Frère-Orban à la Chambre des Représentants belge. (*Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 1497.) Voir à ce sujet la loi française du 17 avril 1825, sur l'indemnité accordée aux émigrés.

des États[1]). C'est, comme on le voit, à peu de choses près, la même législation que celle qui régit notre pays. Or, l'art. 33 de la loi précitée est conçu comme suit : « Si les deux Conseils décident qu'il y a lieu de donner suite à la demande, elle doit être « renvoyée au tribunal fédéral pour être traitée selon les dispositions de la loi sur la procédure civile. *Dans le cas contraire « la confédération est garante pour le fonctionnaire et il est loisible « aux plaignants de diriger contre elle leur action en dommages et « intérêts.* »

Cette sage disposition du législateur suisse sauvegarde tous les intérêts qui sont en présence. Elle assure aux agents du pouvoir exécutif une protection qu'ils sont en droit de réclamer et elle ne sacrifie pas à la garantie due au pouvoir les droits incontestables de la partie lésée. Elle mérite donc à juste titre d'être reproduite dans notre législation nationale.

La responsabilité civile de l'État a déjà trouvé des partisans dans le sein des Chambres belges. En 1865, M. Dupont, membre de la Chambre des Représentants, invoquant l'autorité de la Suisse, la recommandait à la représentation nationale comme une disposition sage et digne d'être accueillie en Belgique[2]. Le remarquable

(1) Art. 29-25 loi Suisse, art. 32.

(2) *Annales parlementaires*, 1864-1865, p. 980

Remarquons cependant une différence entre notre droit public et celui de la Suisse. Dans ce dernier pays, les membres du Conseil fédéral sont nommés par l'Assemblée fédérale (loi Suisse précitée : rubrique des articles 18 sq. combinés avec l'art. 19). Mais cette circonstance ne constitue aucunement par elle-même un motif particulier pour rendre l'État responsable des actes des membres du pouvoir exécutif.

La confédération suisse peut être personnellement obligée vis-à-vis de la partie lésée aux lieu et place du Conseil fédéral dans une autre hypothèse, à savoir en cas d'insolvabilité de ces derniers. En effet, l'art. 3 de la loi Suisse porte « La « participation des membres pris individuellement, aux actes officiels d'une auto- « rité, est présumée jusqu'à preuve contraire. Les membres ne sont pas tenus « individuellement et solidairement pour le dommage causé, mais seulement pour « leur part et portion *La Confédération est tenue d'indemniser, lorsque les mem- « bres pris individuellement ne peuvent reparer le dommage causé.* » Ce second cas

rapport présenté par M. Defré à la Chambre des Représentants le 8 mai 1863, en faisant valoir l'impossibilité de maintenir dans l'espèce le principe de l'art. 1382 du Code civil dans toute sa rigueur, proposait lui aussi cette disposition, comme correctif de la dérogation qu'on devait, quand il s'agissait de la responsabilité ministérielle, apporter aux principes généraux. « Gérant les affaires publiques et non les affaires privées, c'est en ces termes que s'exprimait l'honorable rapporteur de la section centrale, prenant des décisions et des arrêtés, non dans son intérêt personnel, mais dans l'intérêt ou du domaine ou de l'État, le ministre ne saurait être tenu comme le particulier, de tout dommage qu'il a causé. *Certes le patrimoine des citoyens doit toujours être sauvegardé; mais une loi organique doit déterminer dans quels cas le ministre engage la fortune de l'État et dans quels cas il engage sa fortune privée. Étendre trop la responsabilité du ministre, n'est-ce pas courir le risque de la rendre illusoire et l'action des citoyens stérile? L'État sera toujours pour le citoyen lésé un débiteur plus riche qu'un ministre constitutionnel*[1]. »

Enfin, dans un de ses admirables discours prononcés lors de la discussion provoquée à la Chambre des Représentants par la prise en considération de la proposition de loi de MM. De Gottal et Goblet, un des plus brillants orateurs de nos Chambres législatives, M. Frère-Orban, ministre des finances, faisait également allusion à la responsabilité civile de l'État à raison des actes d'administration posés par le ministre, et représentait cette responsabilité comme parfaitement possible, absolument comme on pourrait rendre l'État responsable vis-à-vis des citoyens, qui

---

de responsabilité civile n'a aucune raison d'être. Le droit commun doit suffire dans l'espèce, puisque la position des particuliers lésés par des ministres n'a aucun caractère exceptionnel dans la disposition que nous venons de reproduire. (Cf. art. 55 C. P., 1202 C. C. — Haus, *Cours de droit criminel*, t. I, p. 302, note 2.)

(1) *Annales parlementaires*, 1862-1863, p. 2, Rapport de M. Defré.

ont été poursuivis devant les tribunaux de répression par suite d'une erreur du juge d'instruction (1).

Déterminons maintenant les conditions nécessaires pour faire naître la responsabilité civile de l'État. Elles sont au nombre de cinq : 1° Le ministre doit avoir agi dans l'exercice de ses fonctions conformément à la règle générale énoncée dans l'art. 1384 du Code civil. 2° La mesure dont se plaint la partie lésée, doit être matériellement contraire à la loi. 3° Un dommage appréciable doit en être résulté pour le plaignant. 4° Une faute doit pouvoir être imputée au ministre. Si on ne peut reprocher à celui-ci aucune faute, l'État ne peut être obligé à raison de ce fait qui doit être considéré comme étant le résultat d'un cas fortuit. 5° La partie lésée doit s'être adressée préalablement à la Chambre des Représentants dans le but d'obtenir l'autorisation nécessaire pour poursuivre le ministre lui-même et sa demande doit avoir été repoussée par cette Chambre. Car l'État ne peut être tenu que subsidiairement et à défaut de son mandataire : il faut donc qu'il soit constaté, par le refus de la Chambre des Représentants d'autoriser la poursuite du ministre, que celui-ci n'est pas passible d'une action en réparation civile (2).

(1) *Annales parlementaires*, 1861-1862, p. 1497 in fine.
(2) Loi Suisse, art. 33.

FIN.



RELEVÉ BIBLIOGRAPHIQUE.

ADNET (AMÉDÉE). — Histoire du Parlement belge, 1847-1858. Bruxelles, Bruylant-Christophe et Cie, in-8, 1862.

Annales parlementaires du royaume de Belgique.

Anonyme. — Lettre à Van Maanen sur la responsabilité ministérielle. Bruxelles, Coché Mommens, 52 pp. in-8, 1830.

Cette brochure fort remarquable a été attribuée à M. FRANÇOIS TIELEMANS, aujourd'hui président à la Cour d'appel de Bruxelles.

ARETIN (JOH. VON) ET ROTTECK. — Staatsrecht der constitutionellen Monarchie. Altenburg, 1828. 3 vol.

BATBIE (A.). — Traité théorique et pratique de droit public et administratif. Paris, Cotellon, 7 vol. in-8, 1864.

Belgique judiciaire (la). — Gazette des tribunaux belges et étrangers, publiée par une réunion de jurisconsultes, avec la collaboration de magistrats et de professeurs; sous la direction de MM. LAVALLÉE, avocat; ARNTZ, avocat et professeur; ORTS, avocat et professeur, et A. PAYEN, avocat.

BERRIAT-SAINT PRIX. — Théorie du droit constitutionnel. Paris, Vidrecq, 1851.

BLAKSTONE. — Commentaries on the laws of England. Oxford, 4e édit., 1770.

BLUNTSCHLI. — Allgemeines Staatsrecht. Munich, librairie littéraire et artistique. 1857.

BOLTZ (AL.) — Procés des derniers ministres de Charles X. Paris, 2 vol., 1830.

BROUGHAM (LORD). — The English constitution. Londres, 1861.

BUCHEZ ET ROUX. — Histoire parlementaire de la révolution française. Paris, Paulin, 1834.

BUDDENS. — Die Ministerverantwortlichkeit in constitutionellen Monarchiren. Monographie eines alten Geschäftmannes. Leipzig, bei Köhler, XVI et 280 pp. in-8, 1833.

CONSTANT (BENJAMIN). — Cours de politique constitutionnelle, ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif; avec une introduction et des notes par M. Edouard Laboulaye. Paris, Guillaumin et Cie, 2 vol. in-8.

CAUCHY (E.). — Les précédents de la Cour de Paris. Paris, imprimerie nationale, octobre 1839.

CHERBULIEZ (A.). — Théorie des garanties constitutionnelles. Paris, Ab. Cherbulliez et Cie, 2 vol., 1838.

Castiau (Adelson). — De la responsabilité et de la mise en accusation des ministres en Belgique. Gand, Vanderschelden, 1829.

Cotti. — Considérations sur la mise en accusation des ministres. Paris, Dupont, 1827.

Dalloz. — Répertoire ou jurisprudence générale de la France.

Defooz (J. H. N.). — Le droit administratif belge. Tournai, Casterman, 1859 et sq.

Dutriveaux (M. J. P.). — Traité de droit public. Bruxelles, Tircher, 1849.

Dufau, Duvergier et Guadet. — Collection de constitutions, chartes et lois fondamentales des peuples de l'Europe et des deux Amériques. 6 vol., 1823.

Fischel (Ed.). — La Constitution d'Angleterre, traduit par Ch. Vogel. Paris, Reinwald, 1864.

Fénélon. — Direction pour la conscience d'un Roi.

Frédéric II, Roi de Prusse. — Histoire de mon temps et œuvres complètes en un volume.

Gerlache (Bon de). — Histoire du royaume des Pays-Bas, depuis 1814 jusqu'en 1830. Bruxelles, Hayez, 3 vol., 1842.

Hallam. — Constitutional history of England, from the accession of Henry VII to the death of George III.

Id. — Traduction du précédent ouvrage avec la préface de Guizot. Paris, Guibert et Fournier, 1829.

Haus (J. J.). — Cours de droit criminel. Gand, Hoste, tome 1, 1861.

Hello. — Du régime constitutionnel. Paris, Gustave Pessin, 1830.

Id. — Du régime constitutionnel, 3me édition. Paris, Durand, 1848.

Huyttens (Bon Emile). — Discussion du Congrès national de Belgique. Bruxelles, Wahlen et Cie. 5 vol.

Gneist (R.). — Das heutige englische Verfassungs und Verwaltungs Recht. Berlin, Julius Springer, 3 vol., 1857.

Juste (Th.). — Joseph Lebeau d'après des documents inédits. Bruxelles, Muquardt, 1865.

Laferrière. — Cours de droit public et administratif. Paris, Cotillon. 2 vol. in-8, 1854.

Lagemans. — De leer der ministeriële verantwoordelijkheid en hare toepassing in het Nederlandsche staatsregt. Leyden, Brill, 1855.

Lanjuinais. — Ses œuvres. 1832. 4 vol. in-8.

Lebeau (Jos.). — Essai sur le pouvoir royal. Liége, Lebeau-Ouwerx, 1829.

Legraverend (J. M.). — Des lacunes et des besoins de la législation française en matière criminelle et en matière politique. Paris, Béchet aîné, 1824.

Lerminier (E.). — Philosophie du droit, 3me édition. Guillaumin, 1853.

Lecrat de Marguisot et Hvaro Delamarre. — Dictionnaire de droit public et administratif. 2 vol. gr. in-8.

Locré. — Législation civile, commerciale et criminelle de la France, ou Commentaire et complément des cinq Codes français. 1824-1831.

Loyson (Ch.). — De la responsabilité des ministres. Paris, Pelissier, 1819.

Macarel (L. A.). — Éléments de droit politique. 1833.

MACAULAY. — History of England, ed. Tauchnitz.

Id. — Essays (Lord Warren Hastings) ed. Tauchnitz.

MARCHAIX DE MIGNEAUX. — De la responsabilité des ministres. Observations sur la proposition de loi faite à ce sujet par le comte Lally Tollendal et sur quelques opinions de M. de Constant. Paris, Charlier et Delaunay, 1818.

MAY (T. ERSKINE). — Constitutional history. 2 vol.

Id. — The law, privileges and proceedings of Parliament. London, 1844.

MERLIN. — Répertoire et questions de droit.

MOHL (ROB. VON). — Die varantwortlichkeit der Minister in Einheirschaften met Volksbetrekkung. Tubingen, H. Laupp, 1837.

Moniteur belge.

Moniteur français.

MONTESQUIEU. — OEuvres complètes. Édit. Hachette, 2 vol.

PAGÈS. — De la responsabilité des ministres et de la nécessité d'organiser le mode d'accusation et de jugement des ministres. Paris, Bechat, 1815.

Pasicrisie belge et française.

PHILIPP. — Englische Reichs- und Rechts geschichte in-8, Berlin, Ferd. Dübler, 1827-1828. 2 vol.

RAPSAET (J. J.). — OEuvres complètes. Gand, Leroux, 1838. 6 vol.

RAUTER. — Cours de législation criminelle. Paris, Hingray, 1836.

REY. — De la responsabilité des agents du pouvoir d'après nos lois actuelles. Paris, L'huiller, 1818.

RUSSEL (LORD JOHN). — The english Constitution.
Le même ouvrage, traduit en français par De Rosne. Paris, Bentu, 1865.

SCHEYVEN (CAM.). — Traité pratique des pourvois en cassation. Bruxelles, Bruylants-Christophe, 1866.

STAEL. — De la responsabilité des ministres et du projet de loi sur le mode de procéder dans le cas d'accusation d'un ministre. Paris, 1829.

SORIA DE CRESPAN (MARQUIS DIÉGO). — Philosophie du droit public, suivi d'un traité de droit constitutionnel. Bruxelles, Vanderauwera, 1853.

STAHL. — Philosophie des rechts. Heidelberg, J. B. Mohr, 1830. 3 vol. in-8.

STORY. — Droit public des États modernes (États-Unis d'Amérique). Paris, 1846, 2 vol. (traduction Odent.).

TIELEMANS et CH. DE BROUCKÈRE. — Répertoire de l'administration et du droit administratif. Bruxelles, Weissenbruch.

THONISSEN (J. J.). — La Constitution belge annotée. Hasselt, P. J. Mellis, 1844.

THORBECKE. — Aanteekeningen op de Grondwet.

TOULLIER. — Droit civil français suivant l'ordre du Code. 1819-1824. 11 vol. in-8.

TRIPIER (L.). — Code politique et constitutionnel de l'empire français. 1855.

VANDENPEEREBOOM (ERNEST). — Du gouvernement représentatif en Belgique, 1831-1848. Bruxelles, Decq, 1856.

ZACHARIÆ. — Cours de droit civil (édition Aubry et Rau).

APPENDICE.

Extraits de l'arrêté royal instituant un concours annuel sur les matières d'enseignement attribuées aux universités.

Léopold, etc.

Vu l'art. 32 de la loi du 27 septembre 1835, ainsi conçu :

Huit médailles en or, de la valeur de cent francs, pourront être décernées, chaque année, par le gouvernement, aux élèves belges, quel que soit le lieu où ils font leurs études, auteurs des meilleurs mémoires en réponse aux questions mises au concours.

Les élèves étrangers qui font leurs études en Belgique sont admis à concourir.

La forme et l'objet de ces concours sont déterminés par les règlements.

§ III. *Épreuves qui constituent le concours.*

Art. 7. Le concours pour chaque prix, consiste dans les épreuves suivantes :

1° Rédiger, à domicile, et défendre publiquement un mémoire en réponse à une question désignée par le sort, et annoncée par le *Moniteur* avant le 15 août de chaque année ;

2° Rédiger, en loge, un mémoire en réponse à une question, également désignée par le sort, entre des questions publiées par le *Moniteur* un mois au moins avant cette épreuve.

TABLE DES MATIÈRES.

TITRE II. — DE LA RESPONSABILITÉ CIVILE DES MINISTRES.

